

**Российский государственный университет нефти и газа
имени И.М. Губкина**

На правах рукописи

Скибин Сергей Сергеевич

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ
НЕДРАМИ ПРИ ОГРАНИЧЕННОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ПРЕДЕЛАХ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

**Специальность 12.00.06 – «Земельное право; природоресурсное право;
экологическое право; аграрное право»**

диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
кандидат юридических наук
Архипов А.В.

Москва – 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
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 использованием недрами в пределах особо охраняемых природных территорий.....	72
§1. Практика хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах природных парков.....	72
§2. Практика хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах государственных природных заказников.....	79
§3. Практика хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах национальных парков.....	92
§4. Практика хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах государственных природных заповедников.....	101
§5. Практика хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах водно-болотных угодий международного значения.....	108
Глава 3. Опыт регулирования хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах особо охраняемых природных территорий Австралии.....	116
§1. Правовое регулирование хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах национального парка «Какаду».....	117
§2. Правовое регулирование хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах заповедника «Барроу».....	129

Глава 4. Предложения по формированию правового режима особо охраняемых участков недр.....	135
§1. Проблемы правового режима хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах особо охраняемых природных территорий	135
§2. Предложения по совершенствованию правового режима хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах особо охраняемых природных территорий	140
Заключение.....	150
Список литературы.....	154
Приложения.....	170

Введение

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 нашего 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.

В России существует опыт разработки месторождений полезных ископаемых и строительства трубопроводов в пределах ООПТ, в том числе там,

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

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

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 использованием 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 использованием 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 использованием недрами в пределах ООПТ;
- исследовать выработанную учеными-юристами и 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 использованием 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. Огороковой «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. Щеколюдиной «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).

Особое внимание следует уделить 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 использованием 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: С.В. Абрамовой, Н.В. Жеребятъевой, 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 формально-логический, 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 использованием 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 использованием 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 использованием 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, 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, оценку пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей 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.

Предлагаем установить следующий вид пользования недрами: *«образование особо охраняемых участков недр, включая образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное 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, а также порядок передачи таких участков недр ООПТ. 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 использованием 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 использованием 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. Считаю 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 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.

Глава 1. Правовой режим особо охраняемых природных территорий

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

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»³. 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.

³ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения: дис. ... канд. юрид. наук: М., 2003. С. 35.

⁴ Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 1978. С. 18-19.

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, поддержания 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».⁷ С другой стороны оно наиболее полное, характеризующее все категории ООПТ и

⁵ Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды: слов. - справ. М.: Просвещение, 1992. С. 259.

⁶ Транин А.А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы (организационно-правовые аспекты). М.: Наука, 1991. С. 21.

⁷ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. С. 36.

раскрывающее их цели и задачи. Данное определение подходит для раскрытия понятия ООПТ в учебных дисциплинах.

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»⁸.

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:

⁸ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. М.: Издательство БЕК, 1996. С. 466.

⁹ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. С. 39.

¹⁰ Зозуля В.В. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 55.

¹¹ Там же. С. 57.

во-первых, это *значение* соответствующей территории для сохранения биологического разнообразия, в том числе редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных в хозяйственном и научном отношении объектов растительного и животного мира и среды их обитания;

во-вторых, это *наличие в границах соответствующей территории участков природных ландшафтов и культурных ландшафтов*, представляющих собой особую эстетическую, научную и культурную ценность;

в-третьих, это *наличие в границах соответствующей территории геологических, минералогических и палеонтологических объектов*, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность;

в-четвертых, это *наличие в границах соответствующей территории уникальных природных комплексов и объектов, в том числе одиночных природных объектов*, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность.

Если территория обладает хотя бы одним из перечисленных требований, - она может быть рассмотрена в качестве претендентов на установление для нее правового режима особой охраны.

Категории ООПТ. Правовой режим хозяйственной деятельности в пределах особо охраняемых природных территориях, и устанавливаемые им ограничения, зависят от категории ООПТ, их значения и целей их образования, а также от функционального зонирования территории. Законодательством Российской Федерации установлены следующие категории ООПТ, каждая из которых характеризуется своим правовым режимом:

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады.

С учетом изменений¹², внесенных в декабре 2013 года в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», субъекты Российской Федерации могут устанавливать «иные категории» особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. Стоит отметить, что до принятия указанных изменений данные категории могли устанавливаться и Правительством Российской Федерации, из чего следует, что «иные категории» ранее могли иметь статус федерального значения.

В соответствии с данными кадастра¹³ можно привести примеры следующих видов «иных категорий» ООПТ, которые на сегодняшний день функционируют на территории субъектов Российской Федерации: биологическая станция, биосферный полигон, болотный комплекс, городской парк, детский экологический парк, зеленая зона, зона покоя, историко-ландшафтный комплекс, историко-природный комплекс, историко-природный музей, лесной парк, микрозаказник, особо ценная территория, охраняемая природная достопримечательность, охраняемая речная система, охраняемый ботанический объект, охраняемый объект городского природного комплекса, природный резерват, территория рекреационного назначения, территория традиционного природопользования, уникальное озеро, урочище, экологический коридор.

В литературе можно встретить более широкий перечень категорий ООПТ. Например, А.С. Кротик выделяет 10 категорий ООПТ:

- «1. Государственные природные биосферные заповедники;
2. Государственные природные заповедники;
3. Национальные парки;
4. Природные парки;
5. Государственные природные заказники;
6. Памятники природы;
7. Дендрологические парки и ботанические сады;
8. Лечебно-оздоровительные местности и курорты;

¹² См.: Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ.

¹³ Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России»: [сайт]. URL: <http://oopt.aari.ru/oopt/>.

9. Зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и другие;

10. Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹⁴.

Проводя аналогию с сегодняшней классификацией ООПТ, названные в п. 9 можно отнести к «иным категориям», а в п. 8 и в п. 10 в настоящее время не являются категориями ООПТ. А.А. Ялбулганов справедливо отмечает, что «Территории традиционного природопользования коренных и малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока и земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов относились к категории земель ООПТ до 1 января 2014 года»¹⁵. Стоит отметить, что данные территории имеют самостоятельное правовое регулирование, установленное Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07.05.2001 № 49-ФЗ¹⁶ и Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» от 23.02.1995 № 26-ФЗ¹⁷. В соответствии с данными законами следует, что лечебно-оздоровительные местности и курорты, а также территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации являются «особо охраняемыми территориями». В законодательстве четкого определения таким территориям не дается. Однако, Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ¹⁸ раскрывает понятие «земли особо охраняемых территорий», которые включают в себя среди

¹⁴ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. С. 44-45.

¹⁵ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2014. С. 271.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2001. № 20, ст. 1972.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 1995. № 9, ст. 713.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

прочего земли ООПТ. Таким образом, можно сделать выводы, что понятия «особо охраняемые территории» и «особо охраняемые природные территории» не тождественны, первое понятие более широкое и включает второе.

Степени значения ООПТ. Особо охраняемые природные территории могут иметь различные степени значения, которые создаются на федеральном, региональном или местном уровне и находятся в ведении соответствующих органов государственной власти. В соответствии с законодательством статус определяется в зависимости от категории создаваемой ООПТ.

Одна из особенностей дендрологических парков и ботанических садов заключается в том, что они могут находиться также в ведении государственных научных организаций и государственных образовательных организаций высшего образования.

К ООПТ федерального значения относятся:

- государственные природные заповедники / биосферные заповедники;
- национальные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады.

К ООПТ регионального значения относятся:

- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- природные парки;
- иные категории.

К ООПТ местного значения относятся:

- иные категории.

К территориальному критерию особо охраняемых природных территорий федерального значения относятся:¹⁹ нахождение особо охраняемых природных

¹⁹ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. С. 56-57.

объектов и комплексов либо на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, либо в непосредственной близости от государственной границы Российской Федерации, либо в пределах территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, подпадающих под юрисдикцию Российской Федерации.

Решения о создании особо охраняемых природных территорий федерального значения принимаются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, а об образовании особо охраняемых природных территорий регионального значения или об изменении режима их особой охраны принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации при обязательном согласовании с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды или федеральными органами исполнительной власти в области обороны страны и безопасности государства, если предполагается, что в границах особо охраняемых природных территорий будут находиться земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Органы местного самоуправления могут создавать особо охраняемые природные территории местного значения на муниципальных земельных участках. В случае, если создаваемая особо охраняемая природная территория будет занимать более чем 5 % от общей площади земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования, решение о создании особо охраняемой природной территории орган местного самоуправления согласовывает с органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Анализируя действующее российское законодательство, следует отметить отсутствие правового закрепления в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» такой категории ООПТ как водно-болотные угодья международного значения. Однако Рамсарская конвенция была ратифицирована Российской Федерацией.

Данные природные объекты отвечают всем требованиям, предъявляемым к ООПТ и затрагивают интересы всего человечества. В связи с тем, что международное законодательство носит по большей мере рекомендательный характер, для установления режима особой охраны данных территорий и урегулирования режима осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами предлагается в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» закрепить ВБУ как самостоятельную категорию ООПТ.

Классификация МСОП. Для более четкого определения целей создания различных категорий особо охраняемых природных территорий и их соответствия задачам, на решение которых они направлены, представляется целесообразным провести сравнительный анализ отечественной классификации особо охраняемых природных территорий с классификацией охраняемых природных территорий, применяемой Международным союзом охраны природы²⁰.

С 1978 года МСОП ввёл, а в 1994 году усовершенствовал систему, по которой все охраняемые территории были классифицированы на шесть категорий:

Иа. Строго охраняемый природный резерват - участок суши и /или моря, включающий уникальные или типичные экосистемы, геологические или геоморфологические объекты, и/или биологические виды, используемые главным образом для научных исследований и/или экологического мониторинга.

Иб. Участок дикой природы - обширный участок суши и/или моря, незаселенный или слабо освоенный людьми и поддерживаемый в режиме, обеспечивающем сохранение его естественного состояния.

II. Национальный парк - охраняемая территория участка территории суши или моря, созданная преимущественно для охраны экосистем и рекреации. В пределах данной ООПТ исключаются любые формы природопользования, несоответствующие предназначению территории.

²⁰ МСОП – международная некоммерческая организация при Генеральной Ассамблее ООН, занимающаяся освещением проблем сохранения биоразнообразия планеты, представляет новости, конгрессы, проходящие в разных странах, списки видов, нуждающихся в особой охране в разных регионах планеты.

III. Природный памятник - охраняемая территория, созданная преимущественно для сохранения особых естественных объектов и процессов, включающая один или несколько природных или природно-культурных объектов уникальной ценности, обусловленной их неповторимостью, особыми эстетическими качествами.

IV. Территория регулирования местообитания вида – охраняемая территория (участки суши и/или моря), созданная преимущественно для сохранения местообитаний или поддержания условий, необходимых для существования определенных видов путем регулируемого вмешательства.

V. Охраняемый ландшафт/акваландшафт – охраняемая территория, созданная преимущественно для сохранения ландшафта или морского ландшафта и рекреации, в пределах которых длительное взаимодействие человека и природы сформировало местность, выделяющуюся особыми эстетическими, экологическими и/или культурными характеристиками и нередко обладающую высоким уровнем биологического разнообразия.

VI. Охраняемая территория с регулируемым использованием ресурсов – территория, включающая преимущественно малоизмененные природные комплексы, созданная для обеспечения долгосрочного сохранения биологического разнообразия наряду с устойчивым использованием естественных экосистем для удовлетворения потребностей местного населения.

На охраняемых территориях IV - VI категорий, может осуществляться более широкий спектр различных видов хозяйственной деятельности.

В Приложении № 1 к настоящему исследованию мы систематизировали цели и задачи категорий ООПТ МСОП и привели российский аналог.

Стоит отметить, что единого мнения в правовой науке по соотношению категорий ООПТ по классификации МСОП с отечественной классификацией нет. Например, А.С. Кротик²¹ дендрологические парки и ботанические сады относит к II категории, а государственные природные заказники к IV категории. В свою

²¹ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. С. 46.

очередь Т.В. Ковалева²² относит дендрологические парки и ботанические сады к V категории, а заказники федерального значения к III и IV категории, регионального к – IV и V. В.Н. Горбачев²³ и Н.А. Соболев в своих работах заказники относят, не подразделяя их по значению, к IV категории. Н.А. Соболев природные парки приравнивает к V категории, а памятники природы к III и IV категории.

Таким образом, Федеральный закон об ООПТ устанавливает закрытый перечень ООПТ федерального значения и открытый перечень ООПТ регионального и местного значения. В юридической науке сложилось мнение, что отечественная классификация ООПТ вполне соответствует общепринятой в мировой практике классификации²⁴ (хоть и имеет свои особенности), что позволяет сравнивать примеры решения вопросов с установлением режима хозяйственной деятельности в пределах ООПТ в зарубежных странах с тем, как это решается в Российской Федерации.

§2. Особенности правового режима особо охраняемых природных территорий

В соответствии с п. 3 статьи 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объекты, включенные в Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, национальные парки, государственные природные заказники, природные парки, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады, а также объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение подлежат особой охране. Смысл указанной нормы означает, что перечисленные территории имеют определенные ограничения и запреты в области осуществления

²² Ковалева Т.В. Формирование системы особо охраняемых природных территорий с учетом геоэкологических аспектов: На примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. геогр. Наук. СПб., 2005. С. 16.

²³ Горбачев В.Н. Модернизация социальной организации и управления особо охраняемых природных территорий как общественного института обеспечения социально-экологической безопасности (На примере Алтайского края): дис. ... канд. социол. наук. Барнаул, 2004. С. 41.

²⁴ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. С. 47.

хозяйственной деятельности. Е.А. Галиновская отмечает, что «такие территории изымаются решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования, и для них установлен режим особой охраны»²⁵. Объем ограничений и запретов зависит от правового режима категории ООПТ, каждый из которых имеет свои особенности.

О.И. Крассов, исследуя ограничение прав субъектов экологических отношений отмечает, что они «представляют собой установление в административном порядке запретов на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов, либо требований о воздержании от совершения определенных действий или предоставление ограниченной возможности использовать для строго определенных целей часть предоставленного природного ресурса»²⁶.

В.В. Петров подразделяет режим природно-заповедного фонда на три вида - абсолютный, смешанный и относительный. К «абсолютному режиму» заповедования он относит заповедники и памятники природы, где исключается хозяйственная и рекреационная деятельность²⁷. Режим «относительного заповедования» состоит «в сочетании абсолютного запрета с допущением ограниченной эксплуатации природных ресурсов»²⁸. К такому виду особо охраняемых природных территорий относятся заказники, где под охрану берется не вся территория с расположенными на ней природными комплексами и объектами, а лишь отдельные объекты природы или его части. К «смешанному заповедному» режиму В.В. Петров относит национальные парки.

В настоящем параграфе мы рассмотрим каждую категорию ООПТ на степень заповедности и возможности осуществления хозяйственной деятельности.

²⁵ Галиновская Е.А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий в России // Журнал Российского права. 2010. № 5. С. 28.

²⁶ Крассов О.И. Экологическое право: учебник. М.: Дело, 2001. С. 109.

²⁷ Петров В.В. Экологическое право России. М., 1996. С. 467.

²⁸ Там же.

Государственные природные заповедники, до внесения поправок²⁹ в декабре 2013 года в закон «Об особо охраняемых природных территориях» были закреплены в законодательстве как природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения, имеющие целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. В действующей редакции закона четкого правового определения заповедникам не дается.

В юридической литературе под *правовым режимом государственных природных заповедников* понимают «нормативно установленные правила, касающиеся охраны и использования природных комплексов и объектов, включая землю, недра, воды, атмосферный воздух, растительный и животный мир, воздушное пространство в пределах заповедников, а также собственности и целевого назначения этих природных комплексов и объектов».³⁰

Согласно п. 7 Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РСФСР от 18.12.1991 № 48 «земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, предоставляются в пользование (владение) государственным природным заповедникам на правах, предусмотренных федеральными законами».³¹

Государственные природные заповедники относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения, и учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению Минприроды России.

Режим заповедников относится к «абсолютному» режиму заповедования: природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах государственных природных заповедников, являются федеральной собственностью и изымаются из гражданского оборота, если иное не

²⁹ См.: Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ.

³⁰ Зозуля В.В. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков. С. 9.

³¹ СП РСФСР. 1992. № 4, ст. 25.

предусмотрено федеральными законами. Стоит отметить, что рассматриваемая категория ООПТ имеет самый жесткий, который выражается в запрещении любой деятельности, противоречащей задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике.

Общими задачами заповедников, установленные Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ и Постановлением Правительства РСФСР «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации» от 18.12.1991 № 48 являются:

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;
- организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;
- осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
- экологическое просвещение и развитие познавательного туризма;
- участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;
- содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды.

В положении о конкретном заповеднике задачи могут конкретизироваться, но ни в коем случае противоречить вышеперечисленным задачам.

В соответствии с п. 11 Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РСФСР от 18.12.1991 № 48 «на территории государственного природного заповедника запрещается:

- действия, изменяющие гидрологический режим земель;

- изыскательские работы и разработка полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, выходов минералов, обнажений и горных пород;
- рубки главного пользования, заготовка живицы, древесных соков, лекарственных растений и технического сырья, а также иные виды лесопользования, за исключением случаев, предусмотренных Положением;
- сенокошение, пастьба скота, размещение ульев и пасек, сбор и заготовка дикорастущих плодов, ягод, грибов, орехов, семян, цветов и иные виды пользования растительным миром;
- строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отдельных объектов, строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций, за исключением необходимых для обеспечения деятельности заповедников;
- промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром;
- интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;
- применение минеральных удобрений и химических средств защиты растений;
- сплав леса;
- транзитный прогон домашних животных;
- нахождение, проход и проезд посторонних лиц и автотранспорта вне дорог и водных путей общего пользования;
- сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных тематикой и планами научных исследований в заповедниках;
- пролет самолетов и вертолетов ниже 2000 метров над сушей и водным пространством без согласования с заповедником или контролирующими природоохранными органами, а также преодоление самолетами над территорией заповедника звукового барьера;

- иная деятельность, нарушающая естественное развитие природных процессов, угрожающая состоянию природных комплексов и объектов, а также не связанная с выполнением возложенных на заповедник задач».³²

В границах государственных природных заповедников природная среда должна сохраняться в естественном состоянии. На их территориях могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы.

В пределах заповедников допускаются мероприятия и деятельность, направленные на:

- сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;
- поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность;
- предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам;
- осуществление государственного экологического мониторинга;
- выполнение научно-исследовательских задач;
- ведение эколого-просветительской работы и развитие познавательного туризма;
- осуществление государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

Заповедники могут включать в себя участки частичного хозяйственного использования, на которых допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном государственном природном заповеднике. Данные участки не должны включать в

³² Там же.

себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник.

Пункт 14 Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации разрешает на некоторых участках заповедника в порядке, определенном в Положении о конкретном государственном заповеднике, следующую деятельность:

- «организация подсобных сельских хозяйств для обеспечения сотрудников заповедника и членов их семей продуктами питания;
- выпас скота, принадлежащего заповеднику и его работникам, в том числе вышедшим на пенсию, а также иным гражданам, постоянно проживающим на его территории;
- предоставление работникам заповедника, в том числе вышедшим на пенсию, но проживающим на его территории, служебных наделов (пахотной земли и сенокосов);
- заготовка дров и деловой древесины, необходимых для обеспечения потребностей заповедника и постоянно проживающих на его территории граждан;
- сбор грибов, орехов, ягод работниками заповедника, а также гражданами, постоянно проживающими на территории заповедника, для личного потребления (без права продажи);
- любительский лов рыбы сотрудниками заповедника, а также гражданами, проживающими на его территории, для личного потребления (без права продажи)»³³.

Пребывание на территориях государственных природных заповедников физических лиц, не являющихся работниками заповедника, должностными лицами федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся государственные природные заповедники, допускается только при наличии разрешения Минприроды России.

³³ Там же.

Г.А. Кожевников, характеризуя заповедники, считает, что они «должны быть довольно большого размера, чтобы влияние культурности соседних местностей не отражалось на них»³⁴, любое вмешательство недопустимо: «всякие меры, нарушающие естественные условия борьбы за существование здесь, недопустимы»³⁵.

С этим мнением сложно не согласиться. Большая территория способствует сведению к минимуму антропогенного воздействия на центр природного объекта. Режим абсолютной охраны необходим не только для того чтобы ученые могли наблюдать за естественными эволюционными процессами, но и для сохранения этой нетронутой территории для будущих поколений.

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» определяет одной из разновидностей заповедников **государственные природные биосферные заповедники** (далее – биосферные заповедники). Основным отличием биосферных заповедников является включение их в международную систему биосферных резерватов, которая «создана в рамках программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера». Деятельность данной сети регулируется «Положением о всемирной сети биосферных резерватов». По данным на май 2013 года Всемирная сеть биосферных заповедников насчитывала 610 биосферных заповедников в 117 странах мира³⁶. По данным государственного кадастра ООПТ³⁷ (на июль 2014 года) в Российской Федерации зарегистрировано 46 биосферных резерватов. Примерами биосферных заповедников в Российской Федерации могут служить: государственный природный биосферный заповедник «Керженский», Командорский государственный природный биосферный заповедник им. С.В. Маракова, государственный природный биосферный заповедник «Саяно-Шушенский» и др.

³⁴ Бриних В.А. Презумпция абсолютной заповедности как базовый принцип организации работы заповедников в современных условиях. // Гуманитарный экологический журнал. 2014. № 2 (спец.вып. «Концепция полной заповедности»): URL: http://ecoethics.ru/wp-content/uploads/2014/04/int_gej_2_20141.pdf.

³⁵ Там же.

³⁶ Официальный сайт ООН по вопросам образования, науки и культуры. URL: http://www.unesco.org/new/ru/communication-and-information/resources/news-and-in-focus-articles/all-news/news/new_biosphere_reserves_to_be_designated_at_unesco_meeting/#.U8Oybo3V_ww.

³⁷ Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России». URL: <http://oopt.aari.ru>.

К территориям государственных природных биосферных заповедников могут быть присоединены территории биосферных полигонов (в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования) в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования.

Таким образом, основываясь на общем режиме особой охраны государственных природных заповедников, в том числе биосферных, можно сделать вывод о том, что пользование недрами, а также любая хозяйственная деятельность, связанная с нефтегазовой отраслью в пределах данной категории ООПТ, запрещена. Считаем, что «абсолютный режим» особой охраны для заповедника единственно верным способом защитить его от любого воздействия человека с целью сохранения данных уголков природы в нетронутом состоянии для будущих поколений.

Изменения, внесенные Федеральным законом от 28.12.2013 № 406-ФЗ в законодательство об ООПТ впервые предусмотрели возможность преобразования государственных природных заповедников в национальные парки решением Правительства Российской Федерации по представлению Минприроды России «при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих такое преобразование». ³⁸ В законе установлен срок (31 декабря 2015 года) до истечения которого должно завершиться преобразование заповедников в национальные парки. К возможности подобного преобразования можно отнести двойственно. С одной стороны – данное послабление является шагом к снижению режима ООПТ, который впоследствии может позволить исключить часть территории из пределов национального парка в интересах коррумпированных лиц. С другой стороны, данное преобразование потребуется в отношении заповедников, где планируется развитие туристической деятельности.

Национальные парки до внесения поправок³⁹ в декабре 2013 года в закон

³⁸ Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (часть I), ст. 6971.

³⁹ См.: Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ.

«Об особо охраняемых природных территориях» были закреплены в законодательстве как природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. В действующей редакции закона четкого правового определения национальным паркам не дается. Законодательство относит национальные парки к особо охраняемым природным территориям федерального значения, которые учреждаются решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми по представлению Минприроды России.

Режим национального парка регулируется Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ⁴⁰, Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о национальных природных парках Российской Федерации» от 10 августа 1993 г. № 769⁴¹, Положением о конкретном национальном парке, а также иными нормативно-правовыми актами. Данные акты содержат особенности статуса учреждения (национального парка), функциональное зонирование территории, режимные ограничения в границах парка и его охранной зоны.

Природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков и находящиеся в федеральной собственности, изымаются из гражданского оборота, если иное не предусмотрено федеральными законами.

На национальные парки возлагаются следующие основные задачи:

- а) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- б) сохранение историко-культурных объектов;
- в) экологическое просвещение населения;
- г) создание условий для регулируемого туризма и отдыха;

⁴⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 12, ст. 1024.

⁴¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 34, ст. 3180.

д) разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;

е) осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);

ж) восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

На территории национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учётом их природных, историко-культурных и иных особенностей, который выражается в выделении различных функциональных зон:

1. **Заповедная зона.** Задачами данной территории являются сохранение природной среды в естественном состоянии. В ее пределах запрещается осуществление любой хозяйственной деятельности.

2. **Особо охраняемая зона.** Ее задачи совпадают с заповедной зоной. Отличие режима заключается в разрешении на ее территории рекреационной деятельности: проведение экскурсий, посещение такой зоны в целях познавательного туризма. Уменьшение площадей обеих вышеперечисленных зон законодательством об ООПТ не допускается.

3. **Рекреационная зона.** Ее задачи включают обеспечение и осуществление рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещение объектов туристской индустрии, музеев и информационных центров.

4. **Зона охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.** Задачами этой зоны является сохранение объектов культурного наследия. В ее границах допускается осуществление необходимой для их сохранения деятельности, а также рекреационной деятельности.

5. **Зона хозяйственного назначения.** Задачами зоны является обеспечение функционирования федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка. В связи с этим на

территории национальных парков допускается не вся хозяйственная деятельность, а лишь та, которая направлена на обеспечение вышеперечисленных задач.

6. Зона традиционного экстенсивного природопользования. Задачами данной зоны является обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования. Правовой основой образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни является Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07.05.2001 № 49-ФЗ⁴².

Российское экологическое законодательство идет по запретительному пути реализации хозяйственной деятельности в пределах национальных парков. Поэтому осуществление всех видов пользования недрами, а также деятельность по строительству капитальных объектов в границах данной категории ООПТ запрещена.

В соответствии с п. 2 ст. 15 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» на территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам, противоречащая целям и задачам национального парка:

- «а) разведка и разработка полезных ископаемых;
- б) деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- в) деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;

⁴² Собрание законодательства РФ. 2001. № 20, ст. 1972.

г) предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков;

д) строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций;

е) заготовка древесины (за исключением заготовки гражданами древесины для собственных нужд), заготовка живицы, промысловая охота, промышленное рыболовство и прибрежное рыболовство, заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов, других недревесных лесных ресурсов (за исключением заготовки гражданами таких ресурсов для собственных нужд), деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации;

ж) движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанные с функционированием национальных парков, прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав древесины по водотокам и водоемам;

з) организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест;

и) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность».⁴³

На землях, включённых в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, ограничивается расширение и строительство новых хозяйственных объектов.

Правовой режим ООПТ обязывает согласовывать любые вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Пребывание на территориях национальных парков (за исключением

⁴³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 12, ст. 1024.

участков, расположенных в границах населенных пунктов) физических лиц, не являющихся работниками федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление национальными парками, должностными лицами федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки, допускается только при наличии разрешения федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, или федерального органа исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки.

Таким образом, в соответствии с общим режимом особой охраны национальных парков, в их пределах запрещается любое пользование недрами, а также строительство нефте- и газопроводов и иной деятельности, противоречащей целям и задачам национальных парков. Тем не менее, данный запрет не решает ряд проблем национальных парков⁴⁴.

Природные парки до внесения поправок Федеральным законом от 28.12.2013 № 406-ФЗ были закреплены в законодательстве как природоохранные рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, территории или акватории которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

В соответствии с действующей редакцией закона «Об особо охраняемых природных территориях» природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения, в границах которых выделяются зоны, имеющие экологическое, культурное или рекреационное назначение, и соответственно этому устанавливаются запреты и ограничения экономической и иной деятельности. Создание природных парков осуществляется решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Управление природными парками осуществляется государственными учреждениями субъектов Российской Федерации.

⁴⁴ Более подробно данный вопрос рассмотрен в § 3 главы 2.

Особенностью природных парков в системе особо охраняемых природных территорий является то, что в отличие от национальных парков и государственных природных заповедников, их земли не изъяты из хозяйственного использования. В соответствии с этим, наряду с охраной и изучением природных и историко-культурных объектов и комплексов, допускается ограниченное использование природных ресурсов, минимально воздействующее на природную среду. В свою очередь в законе ⁴⁵ указано, что природные ресурсы, расположенные в границах природных парков, если иное не установлено федеральными законами, ограничиваются в гражданском обороте.

Режим природного парка, помимо Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ, регулируется положениями о конкретных природных парках. Некоторые положения разрешают различные виды пользования недрами и осуществление строительной или иной деятельности. Поэтому, в границах природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков. Т.В. Попова, Т.Л. Беспалова, Н.В. Жеребятъева отмечают, что «для эффективного решения задач, стоящих перед природным парком, используют функциональное **зонирование территории** – разделение на участки с различным приоритетным назначением (функцией) и с различными режимами охраны и использования»⁴⁶. В пределах природных парков могут быть выделены различные функциональные зоны, например, такие как:

- зона природоохранного режима;
- историко-культурная зона;
- рекреационная зона;
- зона прочего землепользования;
- зона хозяйственного назначения;
- зона ограниченного природопользования и др.

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 1995. № 12, ст. 1024.

⁴⁶ Попова Т.В., Беспалова Т.Л., Жеребятъева Н.В. Функциональное зонирование как условие управления природным парком «Кондинские озера» // Вестник ТюмГУ. 2012. № 7. С. 146-152.

Функциональное зонирование природного парка решает целый комплекс задач: «создание системы туризма и отдыха; охрану природно-территориальных комплексов, отдельных сообществ и редких видов растений и животных, снижение антропогенного воздействия на природные и историко-культурные комплексы парка»⁴⁷.

А.С. Кротик считает, что зонирование территорий является «одним из наиболее эффективных механизмов, позволяющих дифференцировать правовой режим особо охраняемых природных территорий, установить определенные ограничения».⁴⁸ А.Ж. Меллума рассматривает зонирование как научно-обоснованное разделение особо охраняемой природной территории на участки различного режима функционирования и охраны⁴⁹.

Согласно закону «Об особо охраняемых природных территориях», вопросы социально-экономической деятельности юридических лиц, расположенных на территориях природных парков и их охранных зон, а также проекты развития населенных пунктов должны согласовываться с природными парками. В пределах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. Данные запреты устанавливаются в положении о конкретном природном парке.

Таким образом, режим особой охраны природных парков позволяет осуществлять хозяйственную деятельность, в том числе недропользование и строительство трубопроводов, если это прямо не запрещено Положением о конкретном природном парке.

Государственными природными заказниками являются территории или акватории, имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. С. 106.

⁴⁹ Меллума А.Ж. Особо охраняемые природные объекты на староосвоенных территориях (на примере Латвийской ССР). Рига, 1988. С. 173 - 176.

баланса⁵⁰. Объявление территории заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков. Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения и иметь различный профиль, в том числе быть:

- а) комплексными (ландшафтными);
- б) биологическими (ботаническими и зоологическими);
- в) палеонтологическими;
- г) гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими);
- д) геологическими.

Статья 24 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ устанавливает, что «на территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам»⁵¹. Практика правоприменения показывает, что в положениях о заказниках, в границах которых находятся полезные ископаемые или через территорию которых необходимо проложить трубопровод, устанавливается разрешение необходимой хозяйственной деятельности несмотря на то, что она не может соответствовать целям создания заказников. К примерным целям создания заказников можно отнести:

1. Сохранение и восстановление популяции редких и исчезающих видов животных и растений, а также природных комплексов;
2. Сохранение, восстановление и воспроизводство объектов животного мира и поддержание экологического баланса;
3. Сохранение среды обитания и путей миграции объектов животного мира;
4. Проведение научных исследований;
5. Осуществление экологического мониторинга;

⁵⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 12, ст. 1024.

⁵¹ Там же.

6. Экологическое просвещение и др.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника определяются положением о нем. В таких положениях указывается как перечень разрешенных видов деятельности в пределах конкретной ООПТ, так и запрещенных.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный режим особой охраны и несут за его нарушение ответственность.

Создание государственных природных заказников федерального значения осуществляется решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми по представлению Минприроды, а регионального значения осуществляется решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Недропользование, в том числе геологическое изучение и добыча полезных ископаемых, строительство трубопроводов общим режимом особой охраны государственных природных заказников не запрещены. Данная деятельность может быть как запрещена, так и разрешена на территории заказника конкретным Положением о нем. Но в случае установления разрешения данных видов деятельности в Положениях не устанавливаются конкретные экологические ограничения к работам и требования к пользователям недр.

Памятники природы - уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Данная категория ООПТ отличается небольшими размерами ⁵² (например, геологическое обнажение, необычный родник, водопад, выходы редких минералов, горных пород и т.д.) ⁵³ и может быть как федерального, так и регионального значения. В соответствии с режимом особой охраны на

⁵² Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды: слов.-справ. М.: Просвещение, 1992. С. 164.

⁵³ Боголюбов С.А. Правотворчество в сфере экологии. М.: Эксмо, 2010. С. 281.

территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

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»⁵⁵;

- «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

⁵⁴ Земля и право: пособие для российских землевладельцев / под ред. С.А. Боголюбова. М., 1997. С. 34-35.

⁵⁵ 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-ФЗ⁵⁷ (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), находящиеся 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

⁵⁶ Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М., 1999. С. 181.

⁵⁷ 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.

Д.Ф. Фаткулина считает, что «режим наибольших ограничений в использовании земельных участков присущ землям ООПТ, функциональным назначением которых является охрана особо значимых природных комплексов»⁶⁰.

К землям особо охраняемых природных территорий относятся:

- 1) земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных;
- 2) земли государственных природных заказников;
- 3) земли памятников природы;
- 4) земли национальных парков;
- 5) земли природных парков;
- 6) земли дендрологических парков и ботанических садов.

Земли особо охраняемых природных территорий являются объектами общенационального достояния и могут находиться в:

- федеральной собственности;
- собственности субъектов Российской Федерации;

⁵⁸ Поздышева А.Г. Совершенствование административно-правового режима земель особо охраняемых природных территорий: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 9.

⁵⁹ Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Ялбулганова. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2014. С. 271.

⁶⁰ Фаткулина Д.Ф. Правовой режим природоохранного назначения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 14.

- муниципальной собственности;
- в случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.

А.П. Анисимов, Э.В. Доржи-Горяева, А.Ю. Чикильдина отмечают, что «земельные участки ООПТ характеризуются особым гражданско-правовым режимом, который отчасти определен в ст. 95 ЗК РФ»⁶¹. В соответствии с общим режимом охраны на землях ООПТ, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Пункт 7 статьи 95 ЗК РФ на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения запрещает:

- «1) предоставление садоводческих и дачных участков;
- 2) строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатацию 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»⁶².

На специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования в составе земель особо охраняемых природных территорий

⁶¹ Анисимов А.П., Доржи-Горяева Э.В., Чикильдина А.Ю. Современный взгляд на проблемы и перспективы землепользования в границах особо охраняемых природных территорий. // Юрист. 2012. № 15. С. 24-29.

⁶² Собрание законодательства РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

допускается ограничение хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом.

В целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти на основании статьи 70.1 ЗК РФ «вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности»⁶³.

Особенности перевода земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию, а также перевода земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли особо охраняемых территорий и объектов регулируется ст. 10 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21.12.2004 № 172-ФЗ⁶⁴.

Земли и земельные участки заповедников и национальных парков характеризуются наиболее строгим режимом землепользования и ограничений права собственности. Земельные участки данных категорий ООПТ находятся в федеральной собственности и предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками и национальными парками. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель заповедников и национальных парков. А.П. Анисимов, Э.В. Доржи-Горяева, А.Ю. Чикильдина подчеркивают, что «основным собственником данных

⁶³ Там же.

⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1), ст. 5276.

земельных участков является Российская Федерация, реализующая свои полномочия с учетом ст. 124-127 ГК РФ и ст. 17 ЗК РФ»⁶⁵.

В соответствии с п. 4 статьи 27 ЗК РФ, устанавливающим ограничения оборото-способности земельных участков, «из оборота изъяты земельные участки, занятые <...> государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных статьей 95 Земельного кодекса)...»⁶⁶.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в пределах заказников, природных парков, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов ограничиваются в обороте. Право собственности на весь земельный массив ООПТ неоднородно - зачастую в пределах данных категорий ООПТ присутствуют различные формы собственности. Особенностью природных парков в системе особо охраняемых природных территорий является то, что в отличие от национальных парков и государственных природных заповедников, их земли не изъяты из хозяйственного использования. Территории природных парков располагаются на землях, которые предоставлены государственным учреждениям субъектов Российской Федерации, осуществляющим управление природными парками, в постоянное (бессрочное) пользование. В то же время допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также собственников. Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев. Земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев.

Правовой режим земельных участков определяется не только их целевым назначением, но и видом разрешенного использования, установленным для

⁶⁵ Анисимов А.П., Доржи-Горяева Э.В., Чикильдина А.Ю. Современный взгляд на проблемы и перспективы землепользования в границах особо охраняемых природных территорий // Юрист. 2012. № 15. С. 24-29.

⁶⁶ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

конкретного земельного участка. А. Черноуцан отмечает⁶⁷, что в отечественном законодательстве отсутствует легальное определение понятия «разрешенное использование». Ученые-юристы констатируют «факт пробела в праве, поскольку до сих пор не принят нормативный акт, который определял бы виды и параметры, разрешенного использования земельных участков особо охраняемых территорий»^{68 69}. Однако в судах регулярно рассматриваются споры об изменениях разрешенного использования земельных участков, находящихся в пределах особо охраняемых территорий. А.П. Анисимов, Э.В. Доржи-Горяева, А.Ю. Чикильдина предлагают «во избежание подобных судебных споров законодательно закрепить виды разрешенного использования и их содержание в отношении земель особо охраняемых категорий в отдельном нормативном правовом акте, непосредственно закрепляющем порядок использования земельных участков определенных экологических зон ООПТ»⁷⁰. Л.Е. Бандорин отмечает что «неотъемлемость разрешенного использования земельных участков означает, что оно должно определяться для земельных участков, образованных из состава земель всех категорий (за исключением земель запаса), что обусловлено необходимостью конкретизации правового режима земельных участков, которая не может быть обеспечена лишь посредством деления земель на категории»⁷¹.

Считаем, что можно согласиться с данной позицией, так как закрепление возможности осуществления различных видов хозяйственной деятельности в пределах указанных земельных участков будет одной из важных ступеней по совершенствованию правового режима хозяйственной деятельности в пределах ООПТ.

Правовой режим охранных зон. На прилегающих земельных участках и водных объектах к государственным природным заповедникам, национальным паркам, природным паркам и памятникам природы создаются **охранные зоны**. В

⁶⁷ Черноуцан А. Разрешенное использование по-уральски // ЭЖ-Юрист. 2010. № 48. С. 13.

⁶⁸ Анисимов А.П., Доржи-Горяева Э.В., Чикильдина А.Ю. Современный взгляд на проблемы и перспективы землепользования в границах особо охраняемых природных территорий. // Юрист. 2012. № 15. С. 24-29.

⁶⁹ Крассов О.И. Комментарий к земельному кодексу Российской Федерации. М., 2010. С. 138.

⁷⁰ Анисимов А.П., Доржи-Горяева Э.В., Чикильдина А.Ю. Современный взгляд на проблемы и перспективы землепользования в границах особо охраняемых природных территорий. // Юрист. 2012. № 15. С. 24-29.

⁷¹ Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 6.

соответствии с п. 4 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ⁷² охранные зоны являются зонами с особыми условиями использования территорий, которые «обусловлены необходимостью охраны окружающей среды или отдельных объектов от негативного воздействия, что достигается путем установления вокруг них пространственного барьера»⁷³. В законодательстве четкого определения охранных зон не дается. В юридической литературе встречается несколько толкований охранной зоны:

- «это примыкающие к особо охраняемым природным территориям участки земли, участки недр, водное и воздушное пространства, в пределах которых устанавливается специальный режим хозяйственной и иной деятельности с целью обеспечения выполнения задач, возложенных на ООПТ»⁷⁴;
- «это зона с особыми условиями использования территорий, представляющая собой полосу земли вокруг объекта охранной зоны, создаваемая с целью охраны окружающей среды, жизни и здоровья граждан и/или объекта охранной зоны от негативного воздействия, в границах которой устанавливаются нормативно закрепленные ограничения в осуществлении хозяйственной и иной деятельности, в том числе в использовании земельных участков и их частей, а также обязанности по поддержанию земельных участков и их частей в границах охранной зоны в состоянии, соответствующем цели ее установления»⁷⁵.

Порядок создания охранных зон и установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах охранных зон устанавливается Правительством Российской Федерации.

Общих требований к их правовому режиму и размерам не установлено. Они конкретизируются в отношении каждой ООПТ.⁷⁶ Границы данной зоны и ее режим зависят от назначения объекта, ради которого она создается. Границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными

⁷² Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1), ст. 16.

⁷³ Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 207 с.

⁷⁴ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения: дис. ... канд. юрид. наук. С. 14.

⁷⁵ Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 7 – 8.

⁷⁶ Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал российского права. Норма, 2013. № 5. С. 68-78.

знаками. Земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением, установленного для этих земельных участков особого правового режима. Существует справедливое мнение, что «при небольшой площади ООПТ особенно подвержены влиянию антропогенного воздействия. Поэтому для его снижения режим природопользования на сопредельных с ООПТ территориях не должен резко отличаться от режима охраняемой территории»⁷⁷.

Режим охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах охранной зоны устанавливается положением о соответствующей охранной зоне, которое утверждено органом государственной власти, принимающим решение о ее создании. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

Решения о создании охранных зон и об установлении их границ принимаются в отношении:

а) охранных зон государственных природных заповедников, национальных парков и памятников природы федерального значения федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные особо охраняемые природные территории;

б) охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, режим и размер охранной зоны зависят от категории ООПТ и ее площади, и регулируются Положением о конкретной охранной зоне. При этом серьезного отличия в разрешенных видах хозяйственной деятельности на территории ООПТ и охранной зоны, как правило, быть не должно.

Правовой режим лесов, расположенных в пределах ООПТ. Режим охраны и использования лесов ООПТ регулируется Лесным кодексом Российской

⁷⁷ Там же.

Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ⁷⁸ (далее ЛК РФ) и Приказом Минприроды России от 16.07.2007 № 181 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях»⁷⁹.

В соответствии со статьей 103 ЛК РФ к лесам, расположенным на землях особо охраняемых природных территориях, относятся леса, расположенные на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы, государственных природных заказников и иных установленных федеральными законами особо охраняемых природных территориях. Данные леса, относятся к защитным лесам и используются в соответствии с режимом особой охраны ООПТ и целевым назначением земель, определяемыми лесным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и положением о соответствующей особо охраняемой природной территории.

В лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях, запрещается осуществление деятельности, несовместимой с их целевым назначением и полезными функциями. Лица, которым земельные участки, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, предоставлены в:

1) постоянное (бессрочное) пользование – осуществляют использование лесов, расположенных на таких земельных участках, в соответствии с проектом освоения лесов и Положением о соответствующей особо охраняемой природной территории;

2) аренду – осуществляют использование лесов, расположенных на таких земельных участках, в соответствии с проектом освоения лесов и Положением о соответствующей особо охраняемой природной территории, а также на условиях договора аренды соответствующего земельного участка.

⁷⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. № 50, ст. 5278.

⁷⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 38.

В пределах ООПТ граждане вправе заготавливать древесину для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд. Порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, а в пределах земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, - приказом Минприроды России.

Пребывание граждан в лесах, которые расположены на землях особо охраняемых природных территорий может быть запрещено или ограничено в соответствии с Положением о той или иной ООПТ.

На лесных участках, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы государственных природных заповедников запрещается проведение рубок лесных насаждений. На иных участках, если это не противоречит правовому режиму особой охраны территорий государственных природных заповедников, допускается проведение выборочных рубок лесных насаждений (т.е. рубок, при которых на соответствующих землях или земельных участках вырубается часть деревьев и кустарников) в целях обеспечения функционирования государственных природных заповедников и жизнедеятельности проживающих в их пределах граждан.

В лесах, расположенных на территориях национальных парков, природных парков и государственных природных заказников, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений (т.е. рубок, при которых на соответствующих землях или земельных участках вырубаются лесные насаждения с сохранением для воспроизводства лесов отдельных деревьев и кустарников или групп деревьев и кустарников), если иное не предусмотрено правовым режимом зон, установленных в границах этих особо охраняемых природных территорий. Сплошные рубки могут осуществляться только в случае, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохранные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения защитных лесов и

выполняемых ими полезных функций. Проведение сплошных и выборочных рубок лесных насаждений допускается при осуществлении ухода за лесами с сохранением на лесосеках части лесных насаждений, необходимых для обеспечения жизнедеятельности животных.

Правовой режим водных объектов, расположенных в пределах ООПТ.

Статья 66 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ⁸⁰ закрепляет перечень объектов, которые могут быть признаны особо охраняемыми водными объектами: «водные объекты или их части, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение»⁸¹. При этом в кодексе указано, что статус, режим особой охраны и границы территорий, в пределах которых расположены водные объекты, устанавливаются в соответствии с Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» и Положением о конкретной ООПТ.

Таким образом, правовой режим ООПТ, установленный Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ, регулирует лишь общие вопросы, связанные с порядком создания ООПТ, видами категорий ООПТ, их целями и задачами. Однако, в рамках режима хозяйственной деятельности, в том числе пользования недрами, данный закон не устанавливает должных требований и ограничений. Режим абсолютного запрета прямо установлен лишь для государственных природных заповедников и частично для национальных парков. В отношении государственных природных заказников и природных парков закон такого запрета не устанавливает. Кроме того, не ужесточены экологические требования и ограничения к хозяйствующим субъектам, в том числе пользователям недр. Учитывая тот факт, что пользование недрами в пределах ООПТ осуществляется во многих регионах Российской Федерации, считаем необходимым законодательное закрепление жестких экологических требований к пользователям

⁸⁰ Собрание законодательства РФ. 2006. № 23, ст. 2381.

⁸¹ Там же.

недр на федеральном уровне. В дальнейшем данные ограничения должны быть основой для урегулирования режима ООПТ в Положениях о конкретных ООПТ.

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

Режиму охраны ООПТ в советское время было посвящено множество научных трудов как учёных-юристов, так и экологов. Так, в 1971-м году были защищены диссертации В.Г. Емельяновой «Законодательство о заповедниках, заказниках, памятниках природы»⁸² и Л.Я. Огороковой «Правовой режим государственных заповедников в СССР»⁸³. В обеих работах исследуется история развития советского законодательства о заповедниках, заказниках и памятниках природы, создание и ликвидация ООПТ. Подробно рассматриваются понятие и общий правовой режим упомянутых категорий ООПТ, включая нормативно правовые акты разного уровня. Особое внимание в работах уделяется проблемам управления заповедного дела и применение ответственности за нарушения режима ООПТ, их уничтожение и порчу. Тем не менее, не исследовался правовой режим пользования недрами в пределах, рассматриваемых авторами, категорий ООПТ, несмотря на то, что в советский период данный вид хозяйственной деятельности активно осуществлялся.

В 80-е годы XX века были защищены диссертации С.А. Дёминой «Правовые формы заповедной охраны природы в СССР»⁸⁴ и Н.Д. Красилич «Организационно-правовые вопросы охраны природно-заповедного фонда»⁸⁵. В данных работах также рассматривается эволюция развития советского заповедного регулирования, особенности правового режима отдельных объектов природно-заповедного фонда, механизм государственного управления охраны

⁸² Емельянова В.Г. Законодательство о заповедниках, заказниках, памятниках природы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. 203 с.

⁸³ Огорокова Л.Я. Правовой режим государственных заповедников в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1971. 234 с.

⁸⁴ Демина С.А. Правовые формы заповедной охраны природы в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1980. 171 с.

⁸⁵ Красилич Н.Д. Организационно-правовые вопросы охраны природно-заповедного фонда: дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1987. 180 с.

заповедного фонда, а также ответственность за нарушение данного режима на основе законодательства, действующего в конце 1980-х гг.

Правовому регулированию режима ООПТ в Советской Прибалтике посвящены диссертации А.Я. Даукштс «Правовая охрана природно-заповедных территорий республик Советской Прибалтики»⁸⁶ и И.А. Бриньке «Правовая охрана ландшафта в Латвийской ССР»⁸⁷. Авторы основной упор делают на рассмотрение правовых режимов заповедных территорий, понятия и состава ООПТ, законодательства об ООПТ и системы управления ими, а также исследуют ответственность за нарушение законодательства об охране ООПТ.

В 1989 году С.В. Скрыбин защитил диссертацию «Правовой режим государственных заказников в СССР»⁸⁸. В своей работе диссертант рассматривает сущность правового режима заказников, развитие их системы, исследует эволюцию законодательства о заказниках в СССР, а также порядок учреждения, управления ими и их охраны. Отдельное внимание уделяется ответственности за нарушение законодательства о заказниках. С.В. Скрыбин попытался дать следующее определение «правовому режиму заказников»: «совокупность требований, выраженных в правовых нормах, устанавливающих целевое назначение заказников различных видов, порядок управления и пользования их природными богатствами в условиях некоторого ограничения хозяйственной деятельности».⁸⁹ К основополагающему принципу правового режима заказников С.В. Скрыбин относит принцип ограничения хозяйственной деятельности на территории заказников, т.е. в пределах заказников должна ограничиваться хозяйственная деятельность в той мере, в какой она не несет вреда охраняемым объектам. В своей работе мы тоже придерживаемся данного принципа и считаем, что пользование недрами должно ограничиваться установлением специальных экологических ограничений и требований.

⁸⁶ Даукштс А.Я. Правовая охрана природно-заповедных территорий республик Советской Прибалтики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. 214 с.

⁸⁷ Бриньке И.А. Правовая охрана ландшафта в Латвийской ССР: дис. ... канд. юрид. наук. Рига, 1983. 211 с.

⁸⁸ Скрыбин С.В. Правовой режим государственных заказников в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1989. 166 с.

⁸⁹ Там же. С. 32.

Таким образом, общей тенденцией в диссертационных исследованиях 70-80-х гг. XX века является рассмотрение эволюции развития советского законодательства о заповедном деле и вопросов применения ответственности за нарушение природоохранного законодательства. Однако в данных работах не ставится вопрос об урегулировании правового режима пользования недрами в пределах ООПТ.

Особое внимание следует обратить на труды советских экологов – исследователей вопросов заповедного дела Ф.Р. Штильмарка и Н.Ф. Реймерса. Они внесли весомый вклад в исследование вопросов истории развития заповедного дела⁹⁰, режима охраны заповедников и национальных парков⁹¹, экологических и правовых проблем ООПТ⁹², перспектив развития заповедников.⁹³

В совместном научном труде Н.Ф. Реймерса и Ф.Р. Штильмарка «Особо охраняемые природные территории»⁹⁴ (1978 г.) исследуются основы заповедного дела в советском периоде. Ученые особое внимание уделили национальным паркам и заповедникам как самым защищенным категориям ООПТ от воздействия антропогенной нагрузки, провели их классификацию. Ими отмечается важная особенность советского природоохранного законодательства, заключающаяся во включении в границы ООПТ недр, которые в определенных случаях могут извлекаться «например, железные руды, нефти наклонным бурением...»⁹⁵. В качестве примера, они приводят опыт прибалтийских республик СССР, где в национальных парках (например, Лахемааский) выделяются функциональные зоны, в том числе «рассредоточенная зона отдыха» допускающая разработку полезных ископаемых⁹⁶.

Таким образом, из этого следует, что советское законодательство допускало правовую возможность осуществления добычи полезных ископаемых в пределах

⁹⁰ Штильмарк Ф.Р. Историография российских заповедников (1895 – 1995). М.: ЛОГАТА, 1996. 340 с.

⁹¹ Штильмарк Ф.Р. Идея абсолютной заповедности. К.-М.: 2005. 116 с.; Реймерс Н.Ф. Методология научной (эколого-социально-экономической) экспертизы проектов и хозяйственных начинаний (Общие принципы). М., 1990. 24 с.

⁹² Реймерс Н.Ф. Экологизация. Введение в экологическую проблематику. М.: Изд-во РОУ, 1992. 121 с.

⁹³ Штильмарк Ф.Р. Анализ эволюции системы государственных заповедников Российской Федерации: дисс ... д-ра биол. наук в форме науч. докл. М., 1997. 27 с.

⁹⁴ Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 1978. 295 с.

⁹⁵ Там же. С. 14.

⁹⁶ Там же. С. 53.

ООПТ, в том числе в национальных парках, посредством наклонного бурения, без вывода территории, в недрах которой находятся полезные ископаемые, из состава ООПТ.

Стоит отметить, что Н.Ф. Реймерс и Ф.Р. Штильмарк являются сторонниками неприкосновенности территорий заповедников и национальных парков. Ф.Р. Штильмарк, например, в своих работах представляется идеологом принципа «абсолютной заповедности»⁹⁷, т.е. заповедники создаются навечно, и в их пределах полностью запрещается хозяйственная деятельность.

Исследования режима национальных парков в советский период дополняет монография А.А. Транина «Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы»⁹⁸, в которой он исследует понятие ООПТ, проводит анализ проблем, а также перспектив развития системы ООПТ. Особое внимание автор уделяет проблемам определения правового статуса национальных парков, а также сочетания природоохранной и рекреационной функций национального парка.

Новый этап осмысления данной проблемы начался в 90-е годы XX века. Связано это с распадом Советского Союза и, как следствие, формированием нового законодательства, в т.ч. об ООПТ и о недрах. Одной из первых работ в области правового регулирования ООПТ после принятия Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» является кандидатская диссертация С.С. Чернушенко «Правовой режим особо охраняемых природных территорий». В своем исследовании она впервые провела анализ законодательной базы и места ООПТ в структуре экологических правоотношений, исследовала историю заповедного дела от «Русской правды» Ярослава Мудрого до момента принятия Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 № 33-ФЗ. Диссертант систематизировал заповедный режим на три вида: 1) режим абсолютного заповедования; 2) относительно-заповедный; 3) смешанный природно-заповедный режим. Особое внимание автор уделяет памятникам природы. В диссертации устанавливается пять видов ответственности

⁹⁷ Штильмарк Ф.Р. Идея абсолютной заповедности. К.-М.: 2005. 116 с.

⁹⁸ Транин А.А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы. М.: Наука, 1991. 294 с.

«за нарушение законодательства ООПТ: 1) дисциплинарная, 2) гражданско-правовая, 3) административная, 4) уголовная, 5) материальная»⁹⁹.

Начало нового тысячелетия было ознаменовано усилением интереса к осуществлению хозяйственной деятельности в пределах ООПТ, а также соотношению экономических интересов с экологическими. Одна за другой появляются диссертации, в которых в той или иной степени рассматриваются вопросы ограничения хозяйственной деятельности в пределах ООПТ.

В 2003 году защищена диссертация Л.И. Дехтеревой на тему «Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий»¹⁰⁰. В работе раскрывается содержание понятий «особо охраняемые природные территории», «особая охрана», «особо охраняемая городская природная территория» и др., а также соответствие законодательства об ООПТ стоящим задачам по сохранению и развитию городских природных территорий, представляются предложения по правому регулированию городских природных территорий.

Исследованиям ограниченной хозяйственной деятельности и прав субъектов экологических отношений посвящены работы О.И. Крассова и А.С. Кротика. Ученые считают что, под ограничением хозяйственной деятельности в рамках экологических отношений следует понимать «установление запретов на осуществление отдельных видов хозяйственной деятельности по использованию природных ресурсов, либо требований о воздержании от совершения определенных действий или предоставление ограниченной возможности использовать для строго определенных целей предоставленного природного ресурса»¹⁰¹.

В 2003 году была защищена кандидатская диссертация А.С. Кротика на тему «Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения»¹⁰². В своей работе диссертант

⁹⁹ Чернушенко С.С. Правовой режим особо охраняемых природных территорий: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 137.

¹⁰⁰ Дехтерева Л.П. Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 209 с.

¹⁰¹ Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. М.: Дело, 2001. С. 109.

¹⁰² Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. 218 с.

исследует историю развития заповедного дела и эволюцию законодательства об ООПТ в России от Владимира Мономаха до принятия Федерального закона «Об особо охраняемых территориях». А.С. Кротик проводит анализ федерального законодательства и отдельных субъектов Российской Федерации об особо охраняемых территориях, на основании которого описывает понятие, классификацию и значение ООПТ, их цели и задачи. Основное внимание он уделяет заповедникам и национальным паркам. Кроме того, диссертант рассматривает сущность ограничений природопользования и хозяйственной деятельности при организации особо охраняемых природных территорий, правовые проблемы организации и функционирования ООПТ, для решения которых предлагает введение более полного понятия ООПТ, установление этапов процесса организации ООПТ, а также закрепление критериев разграничения ООПТ федерального и регионального значения. Диссертантом также предлагается закрепление в законодательстве понятий «резервирование природно-территориального комплекса» и «охранной зоны». А.С. Кротик приходит к выводу о необходимости «отмены законодательного запрета на расширение и строительство новых хозяйственных объектов, если они непосредственно связаны с функционированием национальных парков и находятся в зоне хозяйственного назначения»¹⁰³. Он также отмечает, что следует «разработать конкретные положения о режиме использования земель национальных парков, не изъятых из хозяйственной эксплуатации»¹⁰⁴. По его мнению, «совершенствование правового механизма зонирования земель особо охраняемых природных территорий позволит установить конкретные ограничения при использовании природных комплексов и объектов, а также при осуществлении хозяйственной и иных видов деятельности»¹⁰⁵.

В.В. Зозуля в своей диссертации «Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков»¹⁰⁶ предлагает

¹⁰³ Там же. С. 116.

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ Там же. С. 130.

¹⁰⁶ Зозуля В.В. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 200 с.

усовершенствовать законодательство об ООПТ путем закрепления в нем понятий «заповедный режим» и «правовой режим», возложить обязанность за органом, в ведении которого находятся ООПТ, проводить восстановительные работы нарушенных объектов природы. Автор исследует историю развития законодательства о заповедной охране природы, правовые понятия в заповедном деле. Отдельное внимание он уделяет правовому режиму заповедников и национальных парков по законодательству государств-участников СНГ.

В 2006 году была защищена диссертация А.Н. Щеколюдкина «Правовые проблемы охраны и использования объектов животного и растительного мира на особо охраняемых природных территориях»¹⁰⁷. Диссертант проводит анализ законодательства Российской Федерации и ее субъектов об охране и использовании объектов животного и растительного мира на ООПТ, обосновывает и разрабатывает предложения по внесению дополнений и изменений в федеральное законодательство в целях совершенствования системы правовой охраны объектов животного и растительного мира в пределах ООПТ.

Н.Б. Лагуткина в 2006 году защитила диссертацию на тему: «Административно-правовой режим особо охраняемых природных территорий (по материалам ДВФО)». Диссертант описывает особенности системы охраняемых природных территорий в России, исследует правовое регулирование создания, функционирования и государственного управления ООПТ, а также рассматривает виды правовой ответственности за нарушение режима ООПТ. Автором предлагается «усилить административную ответственность в области охраны окружающей среды и природопользования на особо охраняемых природных территориях»¹⁰⁸.

Б.Д. Ангаев в своей диссертации «Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории» (2008) изучает, схожую с рассматриваемой в настоящем исследовании, проблему регулирования «осуществления хозяйственной и иной деятельности на участках Байкальской природной

¹⁰⁷ Щеколюдкин А.Н. Правовые проблемы охраны и использования объектов животного и растительного мира на особо охраняемых природных территориях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 178 с.

¹⁰⁸ Лагуткина Н.Б. Административно-правовой режим особо охраняемых природных территорий: по материалам ДВФО: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 10.

территории, прилегающих к границам существующих ООПТ»¹⁰⁹. Автором предлагается «устанавливать критерии осуществления хозяйственной и иной деятельности»¹¹⁰. Диссертант классифицирует режим ООПТ на 3 вида: 1) абсолютного заповедования; 2) относительно-заповедного режима; 3) смешанного природно-заповедного режима. В своей работе Б.Д. Ангаев проводит историко-правовой анализ возникновения и развития природно-заповедного дела, а также исследует вопросы правового режима взаимодействия природы и общества в Байкальском регионе.

Из статей, опубликованных в последние 5 лет, посвященных, в том числе, проблемам хозяйственной деятельности в пределах ООПТ, стоит выделить работы С.А. Боголюбова, Л.В. Журавлевой, Е.Ю. Изъюрова, Л.Я. Огородовой, В.А. Кузнецовой. Среди основных тезисов этих авторов отметим следующие.

Например, С.А. Боголюбов и Л.В. Журавлева в статье «Организация использования отдельно взятого объекта особо охраняемых природных территорий» отмечают, что «передача в пользование особо охраняемого природного объекта (если не требуется полное запрещение хозяйственной деятельности), и возложение обязанностей по соблюдению его особого правового режима на определенный субъект предпринимательской деятельности позволит решить проблему непосредственного осуществления и финансирования природно-охранных мероприятий».¹¹¹

Е.Ю. Изъюровым и Л.Я. Огородовой опубликована статья «Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»: опыт применения в Республике Коми». Авторы статьи пишут о том, что «в конце 1990-х годов все чаще начали выявляться ситуации, связанные с нарушением режима охраны региональных ООПТ и осуществлением на них различных видов природопользования»¹¹². Возникновение таких ситуаций они объясняют

¹⁰⁹ Ангаев Б.Д. Эколого-правовое обеспечение охраны Байкальской природной территории: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 6.

¹¹⁰ Там же. С. 15.

¹¹¹ Боголюбов С.А., Журавлева Л.В. Организация использования отдельно взятого объекта особо охраняемых природных территорий // Право и экономика. 2010. № 10. С. 43.

¹¹² Изъюров Е.Ю., Огородова Л.Я. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»: опыт применения в Республике Коми // Экологическое право. 2011. № 4. С. 21 - 26.

отсутствием зачастую четко указанных границ ООПТ в нормативных документах. Авторы также отмечают, что «частичное или полное изъятие любых территорий из хозяйственной деятельности рассматривается как препятствие для экономического развития региона»¹¹³. С этим трудно не согласиться, но следует отметить, что для развития законодательства нужна не отмена запрета на пользование недрами, а урегулирование режима пользования недрами через установление экологических ограничений.

Особое внимание необходимо уделить статье В.А. Кузнецовой в журнале «Нефть, Газ и Право» «Проблемы правового регулирования пользования недрами в пределах «Байкальской природной территории».¹¹⁴ В данной статье рассматривается опыт разработки урановых месторождений в национальном парке Какаду в Австралии. Автор анализирует экологические требования, установленным австралийским законодательством для работ при разработке уранового месторождения. В.А. Кузнецова в целях урегулирования режима недропользования в пределах ООПТ предлагает установить более жесткие требования к техническим проектам в отношении объектов недропользования, находящихся в пределах ООПТ. Основным выводом автора является то, что добыча полезных ископаемых при должном администрировании и жестком нормативном регулировании может осуществляться даже на территории, включенных в список объектов всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

В г. Улан-Уде в рамках Байкальского экономического форума-2009 состоялась Международная экономическая конференция, где обсуждались в том числе и проблемы правового статуса особо охраняемых природных территорий. Основные положения выступающих на этой конференции были изложены в статье В.П. Орлова, Т.Е. Голубинской и М.В. Давыдовой, которую во многом мы разделяем в своей диссертации¹¹⁵.

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ Кузнецова В.А. Проблемы правового регулирования пользования недрами в пределах Байкальской природной территории // Нефть, Газ и Право. 2011. № 5. С. 40.

¹¹⁵ Орлов В.П., Голубинская Т.Е., Давыдова М.В. Проблемы правового статуса особо охраняемых природных территорий // Евразийский юридический журнал. 2010. № 1 (20). С. 96-100.

Авторы статьи, основываясь на действующие в отношении ООПТ природоохранные нормы, а также анализируя ситуацию, широко обсуждаемую в российском и международном экспертных сообществах, пришли к выводу о «необходимости упорядочения сложившихся отношений и внесении изменений в законодательство об ООПТ с целью его гармонизации с интересами экономической деятельности»¹¹⁶. Исследователи говорят о так называемой «запретительной идеологии нормативного регулирования», при которой создавалась лишь видимость создания условий для сохранения уникальных природных богатств в заповедниках. Более того, ученые считают, что «в условиях постоянного расширения границ особо охраняемых территорий, в пределах которых оказываются населенные пункты и промышленные объекты или места с высоким производственным потенциалом, мы получаем обратный эффект, который сводится лишь к «замораживанию» традиционных видов деятельности и ограничивает активность коренного населения, препятствует созданию новых рабочих мест, негативно отражается на доходной части местных бюджетов»¹¹⁷. Вот почему назрела необходимость «уточнения правового статуса особо охраняемых природных территорий вместе с модернизацией системы управления ими»¹¹⁸.

Земельным отношениям в пределах ООПТ посвящена статья ученых-правоведов А.П. Анисимова, Э.В. Доржи-Горяевой, А.Ю. Чикильдиной «Современный взгляд на проблемы и перспективы землепользования в границах ООПТ». В статье проанализированы проблемы установления гражданско-правового режима землепользования на земельных участках особо охраняемых территориях. Среди прочего авторами предлагается «законодательно закрепить виды разрешенного использования и их содержание в отношении земель особо охраняемых категорий в отдельном нормативном акте, непосредственно

¹¹⁶ Там же.

¹¹⁷ Там же.

¹¹⁸ Там же.

закрепляющем порядок использования земельных участков определенных экологических зон ООПТ»¹¹⁹.

Земельным вопросам в пределах ООПТ также посвящена статья О.А. Золотовой «Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов». В работе дается определение охранным зонам, выделяются их виды и проводится правовой анализ режима охранных зон, в том числе особо охраняемых природных территорий. Автор в своей работе отмечает, что «режим природопользования на сопредельных с ООПТ территориях (т.е. на охранных зонах - прим. С.С.) не должен резко отличаться от режима охраняемой территории»¹²⁰. В своих выводах О.А. Золотова приходит к тому что, во-первых, целью охранной зоны является «снижение негативного воздействия или предотвращения хозяйственной деятельности, которая может отрицательно повлиять на объект охранной зоны»¹²¹, а во-вторых, «в практике правоприменения законодательства об охранных зонах наблюдается общая тенденция нарушения его отдельных норм»¹²².

В 2004 году была защищена кандидатская диссертация В.Н. Горбачевым «Модернизация социальной организации и управление особо охраняемых природных территорий как общественного института обеспечения социально-экономической безопасности (на примере Алтайского края)»¹²³. В своей работе диссертант проводит сравнительный анализ классификации категорий ООПТ МСОП с классификацией категорий ООПТ по российскому законодательству. Ссылаясь на работы¹²⁴ А.М. Бородина, В.Н. Горбачев выделяет 8 функций различных категорий ООПТ, а также исследует международные договоры и конвенции в области охраны окружающей среды.

¹¹⁹ Анисимов А.П., Доржи-Горяева Э.В., Чикильдина А.Ю. Современный взгляд на ... С. 24 - 29.

¹²⁰ Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 68 - 78.

¹²¹ Там же.

¹²² Там же.

¹²³ Горбачев В.Н. Модернизация социальной организации и управления особо охраняемых природных территорий как общественного института обеспечения социально-экологической безопасности (На примере Алтайского края): дис. ... канд. социол. наук. Барнаул, 2004. 182 с.

¹²⁴ Бородин А.М., Криницкий В.В., Исаков В.А. Система охраняемых природных территорий в Советском Союзе и место в ней биосферных заповедников // Охрана природы, наука и общество. М., 1983. С. 182-186.

В 2000-х годах был защищен ряд диссертаций, затрагивающих интересы хозяйствующих субъектов и ООПТ, по специальности экономика и управление. Одной из них является работа Юань Вэй на тему «Экологические ограничения развития нефтегазового комплекса»¹²⁵. Среди прочего автор рассматривает понятия, цели, задачи и категории ООПТ, а также ограничения которые устанавливаются правовым режимом особой охраны ООПТ.

Другим представителем экономической науки является Е.Н. Коронова, которая в 2006 году защитила диссертацию на тему «Управление особо охраняемыми природными территориями: концепция, формы организации». В данной работе автор рассматривает ООПТ как объект эколого-экономических отношений в том числе проблемы функционирования, развития и управления ООПТ в регионах, проводит анализ классификации категорий ООПТ МСОП. Е.Н. Коронова считает, что «в отечественной и зарубежной науке еще не выработано универсальных подходов к организации хозяйственной деятельности и способам вовлечения природных ресурсов в процесс воспроизводства, которые позволили бы полностью нивелировать негативные последствия хозяйственного освоения территорий и, тем самым, решить накопившиеся глобальные проблемы взаимодействия техносферы и биосферы»¹²⁶. Она отмечает, что выбор гармоничного «способа эксплуатации тех территорий, в отношении которых по результатам эколого-экономических исследований принимается решение о полном или частичном ограничении хозяйственной деятельности на значительных участках суши и акваториях»¹²⁷ весьма сложен. По ее мнению «территории с особым охранном статусом сегодня являются источниками многочисленных эколого-экономических, экономико-правовых, социально-политических конфликтов между различными субъектами отношений, возникающих в процессе производства материальных благ и нематериальных

¹²⁵ Юань Вэй. Экологические ограничения развития нефтегазового комплекса: дис. ... канд. экон. наук. Новосибирск, 2004. 148 с.

¹²⁶ Коронова Е.Н. Управление особо охраняемыми природными территориями: концепция, формы организации: дис. ... канд. экон. наук. Волгоград, 2006. С. 3.

¹²⁷ Там же. С. 3.

ценностей»¹²⁸, которые разрешаются в большинстве случаев «в угоду сиюминутных хозяйственных интересов руководителей различных уровней власти, подвергается незаконной хозяйственной экспансии экономических субъектов»¹²⁹. Также Е.Н. Коронова полагает, что «отсутствие единого инструментария и нормативно-правовой базы, позволяющей на научной основе оценивать полезность природоохранного решения <...> вызывает бесконечные изменения в решениях соответствующих органов исполнительной власти и местного самоуправления при определении количества, установлении, смене категорий и снятии статуса ООПТ»¹³⁰.

Таким образом, ее выводы еще раз подтверждают необходимость разработать общий (единый) режим осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах ООПТ.

Стоит обратить также внимание на современные работы экологов посвятивших большое количество работ экологическим проблемам ООПТ. Например, Т.В. Ковалева по специальности геоэкология в 2005 году защитила кандидатскую диссертацию на тему: «Формирование системы ООПТ с учетом геоэкологических аспектов (на примере Санкт-Петербурга)»¹³¹. В своей работе, касающейся режима ООПТ, она проводит краткую характеристику системы ООПТ России, рассматривает категории ООПТ и международную классификацию категорий МСОП.

Другой эколог - С.В. Абрамова защитила кандидатскую диссертацию на тему «Комплекс антропогенных факторов на территории национального парка «Угра»¹³². В своем исследовании диссертант уделяет внимание не только истории создания национальных парков России, международному опыту организации национальных парков, но и изучению отличий национальных парков от заповедников.

¹²⁸ Там же. С. 6.

¹²⁹ Там же. С. 26.

¹³⁰ Там же. С. 75.

¹³¹ Ковалева Т.В. Формирование системы особо охраняемых природных территорий с учетом геоэкологических аспектов: на примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. геогр. наук. СПб., 2005. 157 с.

¹³² Абрамова С.В. Комплекс антропогенных факторов на территории национального парка «Угра»: дис. канд. биол. наук. М., 2005. 190 с.

В докторской диссертация Г.Г. Козменко на тему «Система особо охраняемых территорий и ее роль в сохранении и восстановлении биологического и почвенного разнообразия»¹³³ одна из глав посвящена функционированию ООПТ в России, в которой рассматриваются среди прочего категории ООПТ России и в частности южного федерального округа в соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях».

В литературе существует множество исследований, посвященных функциональному зонированию ООПТ. К ним можно отнести работы О.М. Козыря, А.Ж. Меллумы, Т.Л. Беспаловой, А.С. Кротика и др.

Особое внимание следует уделить работам Т.Л. Беспаловой. В своей кандидатской диссертации «Экологически безопасное природопользование на особо охраняемой природной территории (на примере природного парка «Кондинские озера»)»¹³⁴ она рассматривает степень воздействия техногенной нагрузки «Тальникового месторождения» нефти на природный парк «Кондинские озера». Данная работа по сути дела до настоящего времени является единственным комплексным исследованием, описывающим влияние недропользования на ООПТ. Кроме того, Т.Л. Беспалова вырабатывает научно-обоснованные ограничения по эксплуатации и обустройству «Тальникового месторождения» нефти, предлагает программу мероприятий по охране экосистем в условиях активного использования рекреационных ресурсов на основе разработанной схемы функционального зонирования территорий.

Т.Л. Беспалова в соавторстве с Т.В. Поповой, Н.В. Жеребятъевой и В.М. Калининным является автором ряда статей («Роль нефтепромыслового комплекса в формировании фоновых концентраций углеводородов на территории природного парка «Кондинские озера»¹³⁵; «Функциональное зонирование как

¹³³ Козменко Г.Г. Система особо охраняемых территорий и ее роль в сохранении и восстановлении биологического и почвенного разнообразия Республики Адыгея: дис. ... д-ра. биол. наук. М., 2007. 460 с.

¹³⁴ Беспалова Т.Л. Экологически безопасное природопользование на особо охраняемой природной территории (на примере природного парка «Кондинские озера»): автореферат дис. ... канд. биол. наук. Омск, 2012. 20 с.

¹³⁵ Калинин В.М., Беспалова Т.Л. Роль нефтепромыслового комплекса в формировании фоновых концентраций углеводородов на территории природного парка «Кондинские озера» // Вестник ТюмГУ. Тюмень, 2004. № 3. С. 163-169.

условие управления природным парком «Кондинские озера»¹³⁶), посвященного «зонированию» природного парка с описанием задач и допустимой деятельности в пределах той или иной зоны, а также нефтегазовой добычи в пределах ООПТ и ее влиянию на конкретный природный комплекс.

Таким образом, на сегодняшний день сформировалась теоретическая база, на основе которой можно проследить историю эволюции природоохранного законодательства при формировании и развитии заповедного дела, в том числе правовые подходы, лежащие в основе функционального зонирования национальных и природных парков, а также рассмотреть вопросы обоснования пользования недрами в пределах ООПТ и его влияния на природные комплексы ООПТ и т.д. Все это служит достаточной основой для дальнейшего комплексного развития российского законодательства об ООПТ, позволяющего обеспечить решение вопросов, как обеспечения охраны природных комплексов, так и рационального природопользования через установление экологически оправданного режима осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах данных территорий. В данном параграфе мы привели практически все научные труды, посвященные правовому режиму ООПТ и проблемам осуществления хозяйственной деятельности в пределах ООПТ. Тем не менее, несмотря на обилие исследований на эту тему, остается совсем неисследованными правовой режим пользования недрами в пределах ООПТ и перспективы его развития.

¹³⁶ Попова Т.В., Жеребятъева Н.В., Беспалова Т.Л. Функциональное зонирование территории природного парка «Кондинские озера» // Экол. мониторинг и биоразнообразия. 2010. Т. 5, № 1. С. 195-198.

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

§1. Практика хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах природных парков

В настоящее время правовой режим хозяйственной деятельности, в том числе недропользования, в пределах природных парков законодательством не установлен, что создаёт трудности в реализации федеральных проектов по строительству трубопроводов и осуществлению недропользования, и приводит к необходимости вносить изменения в различные нормативные акты.

В качестве примеров рассмотрим некоторые случаи того, как на практике решалась указанная проблема:

- 1) при разработке Тальникового месторождения, расположенного в пределах природного парка «Кондинские озера»;
- 2) при строительстве газопровода «Алтай» в границах природных парков «Зона покоя Укок» и «Уч Энмек».

Одним из таких прецедентов является внесение Правительством Республики Алтай изменений в положения о природных парках «Уч Энмек» и «Зона покоя Укок». Этими изменениями в границах природных парков были разрешены строительство и эксплуатация линейных объектов. Причиной внесения этих изменений послужила необходимость строительства газопровода «Алтай».

Проект «Алтай» – проектируемый газопровод между газовыми месторождениями Западной Сибири и Синьцзян-Уйгурским автономным районом на западе Китайской Народной Республики. Идея строительства газовой магистрали в Китай обсуждается уже больше восьми лет. За это время было проработано несколько маршрутов, в том числе по территории Западной Сибири.

Весь западный участок российско-китайской границы расположен в пределах природного парка «Зона покоя Укок» - участка всемирного природного наследия ЮНЕСКО «Золотые горы Алтая». Поэтому, если ОАО «Газпром»

согласует строительство газопровода через Республику Алтай, то строительство газопровода неизбежно будет проходить через ООПТ.

Летом 2011 года на плато Укок начались геодезические работы по трассе планируемого газопровода,¹³⁷ после чего различные общественные природоохранные некоммерческие организации обратились в прокуратуру, ссылаясь на незаконную хозяйственную деятельность в парке, которая была запрещена на то время редакцией Положений от 2005 года¹³⁸. Затем в августе 2012 года Правительство Республики Алтай, заинтересованное в строительстве газопровода, который принесет в региональный бюджет новые инвестиции, Постановлением от 02 августа 2012 г. № 202 внесло изменения в Положение о Каракольском природном парке «Уч Энмек» и в Постановление Правительства Республики Алтай от 23 мая 2005 г. № 77 «О природном парке «Зона покоя Укок»¹³⁹. В соответствии с данными изменениями на территории природных парков «Зона покоя Укок» и «Уч Энмек» «допускается строительство, эксплуатация, а также реконструкция и капитальный ремонт линейных объектов (систем линейных сооружений), а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов при условии проведения природоохранных мероприятий по снижению негативного воздействия на природные комплексы и их компоненты на основании проектной документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы»¹⁴⁰.

Благодаря этим поправкам, теперь разрешено строительство и эксплуатация газопровода в пределах природных парков. Но при этом не отрегулирован сам режим эксплуатации и строительства, а также не установлены четкие экологические требования и стандарты.

¹³⁷ Официальный сайт Всемирного фонда дикой природы (WWF). WWF проверит законность подготовительных работ по строительству газопровода «Алтай», URL: <http://www.wwf.ru/resources/news/article/8832>.

¹³⁸ Состояние сети особо охраняемых природных территорий России. Проблемы и пути решения. Краткий аналитический обзор Гринпис России за 2012 г.

URL: <http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/oopt/sostoyaniye-oopt.pdf>.

¹³⁹ Сборник законодательства Республики Алтай. 2005. № 25 (31); 2006. № 31 (37); 2008. № 49 (55); 2011. № 81 (87).

¹⁴⁰ Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации.

URL: <http://docs.cntd.ru/document/453120503>.

В российской практике правового регулирования хозяйственной деятельности в пределах природных парков существует и положительный пример: режим недропользования в границах природного парка «Кондинские озера».

Основной формой антропогенного воздействия на природные комплексы территории природного парка «Кондинские озера» является эксплуатация с 1997 года Тальникового месторождения. По данным на 2011 год за период эксплуатации нефтяного месторождения введены в эксплуатацию 173 скважины на 21 кустовой площадке и построены трубопроводы протяженностью около 175 км.¹⁴¹ Лицензионный участок Тальникового месторождения нефти частично совпадает с северо-восточным сектором территории природного парка. Стоит отметить, что лицензионное соглашение, дающее недропользователю право на разведку и разработку этого месторождения, было подписано еще до образования природного парка. В связи с этим при разработке Положения о природном парке «Кондинские озера» законодателями и экологами была проделана большая работа по урегулированию режима хозяйственной деятельности в границах природного парка. Были разработаны и утверждены особые условия разведки и освоения Тальникового месторождения, предусматривающие применение новейших природосберегающих технологий и проведение геологоразведочных и нефтедобывающих работ с учетом особенностей установленного природоохранного режима.

Природный парк «Кондинские озера» окружного значения образован Постановлением Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа № 498 на территории Советского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры 24 ноября 1998 г. с целью сохранения водной системы озер Арантур, Понтур, Рангетур Кондинского речного бассейна и прилегающих территорий с расположенными на них природными ландшафтами, историческими и археологическими памятниками культуры.

¹⁴¹ Беспалова Т.Л. Экологически безопасное природопользование на особо охраняемой природной территории: на примере природного парка «Кондинские озера»: автореф. дис. ... канд. биол. наук. Омск, 2012. 19 с.

В соответствии с п. 9 Положения «О природном парке окружного значения «Кондинские озера» устанавливается дифференцированный режим использования земель в границах парка с учетом установленных зон. Недропользование на территории природного парка осуществляется в порядке, установленном законодательством, с учетом особенностей зонирования и установленного режима на его территории. В пределах парка установлен дифференцированный режим его охраны, защиты и использования и выделено 5 функциональных зон:

1. **Зона природоохранного режима** – территории, представляющие собой особо экологически ценные природные комплексы, типичные и нетипичные для природной зоны. В данной зоне запрещаются все виды рубок, кроме выборочной и санитарной, которые проводятся по заключению специалиста по лесозащите, в установленном порядке.

2. **Историко-культурная зона** – это территория, на которой расположены памятники истории и культуры с охранными зонами, музеефицированные и эталонные объекты. В пределах зоны запрещается геологоразведочные и поисковые работы, проведение научных исследований без специального разрешения парка.

3. **Рекреационная зона** – территории, на которых организован загородный отдых населения, совмещенный с познавательной, туристической, экскурсионной и другой подобной деятельностью. В рекреационных зонах ограничивается деятельность, наносящая ущерб парковым ресурсам.

4. **Зона прочего землепользования (зона ограниченного природопользования)** – территории, занятые другими землепользователями до момента образования парка с заявленными целями хозяйствования в установленном порядке. Зона создана с целью обособления антропогенных воздействий на прилегающие особо охраняемые территории. В пределах данной зоны «запрещается любая деятельность, изменяющая гидрологический режим, приводящая к коренным изменениям природного ландшафта, угрожающая снижением или уничтожением экологических, эстетических, рекреационных качеств природных комплексов и взятых под охрану историко-культурных

объектов. Проведение геологоразведочных и нефтегазодобывающих работ разрешается на основании лицензирования недр с учетом особенностей установленного природоохранного режима»¹⁴².

5. **Зона хозяйственного назначения** – территории парка, в пределах которых ведутся хозяйственно-производственные работы, необходимые для обеспечения функционирования парка, а также удовлетворения основных нужд проживающего на его территории населения. Зоны хозяйственного назначения устанавливаются при детальном проектировании его территории. При осуществлении хозяйственной деятельности запрещается любая деятельность, влекущая за собой коренные изменения исторически сложившегося природного ландшафта, угрожающая снижением или уничтожением экологических, эстетических, рекреационных качеств природных комплексов и взятых под охрану историко-культурных объектов. А также запрещаются действия, изменяющие гидрологический режим, сплав леса по водотокам и водоемам, засорение, захламление, загрязнение ООПТ отходами и продуктами хозяйственной деятельности. На территории зоны хозяйственного назначения природного парка «Кондинские озера» ограничивается, но не запрещается: строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередач и других коммуникаций, связанных с нефтедобычей, а также движение всех видов транспорта вне дорог и водных путей общего пользования, кроме передвижения природоохранных служб.

Юридические лица, осуществляющие хозяйственную деятельность на территории парка, должны согласовывать с его администрацией все вопросы социально-экономической деятельности.

Согласно п. 11 Положения, все виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, историко-культурной и рекреационной ценности, в пределах ООПТ запрещаются или ограничиваются в соответствии с установленным режимом функциональных парковых зон.

¹⁴² Попова Т.В., Беспалова Т.Л., Жеребятъева Н.В. Функциональное зонирование как условие управления природным парком «Кондинские озера» // Вестник ТюмГУ. 2012. № 7. С. 152

В соответствии с Положением о природном парке «Кондинские озера» на территории парка разрешаются в виде исключения проведение геологоразведочных и нефтегазодобывающих работ на основе лицензии на право пользования недрами с учетом особенностей установленного режима функциональных зон парка, при согласовании с администрацией района, администрацией природного парка, природоохранными службами и выполнении обязательных условий и требований.

Далее в Положении установлены требования к осуществлению недропользования в пределах природного парка. Во-первых, недропользователь обязан подготовить комплексную программу эколого-экономических мероприятий, направленных на решение вопросов в социальной, историко-культурной, природоохранной и экономической сферах. Во-вторых, проект работ должен пройти экологическую и историко-культурную экспертизу до начала соответствующих работ. Законодатель указывает, что в лицензионном соглашении на использование ресурсов недр необходимо считать обязательным выделение первоочередного участка пробной эксплуатации, ограниченного по территории для отработки природосберегающих технологий и высокой культуры. Решение по ведению работ на всей площади месторождения следует принять только по результатам работ на первоочередном участке, которое рассматривается комиссионно. Недропользователь обязан разработать особый порядок проведения работ и нахождения персонала предприятия на территории месторождения в границах природного парка и установить контроль за ограничением пользования природными ресурсами природного парка со стороны обслуживающего персонала. Проведение геологоразведочных работ должно осуществляться исключительно в зимний период, и недропользователю следует свести до минимума площади отвода земель. Одним из принципов осуществления недропользования в пределах природного парка «Кондинские озера» является использование многовариантности при выборе мест под промысловые объекты в целях сведения до минимума воздействия на природные комплексы. Недропользователь обязан согласовывать с уполномоченным представителем

администрации парка места размещения всех кустов, технологических площадок и отдельных скважин. В соответствии с режимом осуществления недропользования необходимо исключить выбор площадок в водоохраных зонах, зонах археологических памятников и земель других категорий защитности и максимально использовать старые дороги (зимники) и существующие трассы. В природном парке установлен запрет на передвижение вездеходного транспорта по незащищенной поверхности тайги, кроме отведенных дорог и трасс.

Пользователь недрами обязан проводить непрерывный мониторинг за состоянием окружающей природной среды согласно лицензионному соглашению, а также осуществлять планирование и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации аварий. Проводимые ежегодно комплексные проверки сотрудниками Департамента охраны окружающей среды и экологической безопасности ХМАО и недропользователем показали «эффективность принятых природоохранных ограничений и экологически грамотных технологических решений, которые были предусмотрены при разработке Тальникового месторождения»¹⁴³. Для контроля происходящих в природном комплексе изменений в условиях промышленного использования территории, прогнозирования состояния природных систем, разработки и осуществления необходимых природоохранных мероприятий природным парком «Кондинские озера» с 1999 года организованы работы по программе комплексного экологического мониторинга.

В Положении о природном парке установлены определенные требования к технологиям и способу разработки месторождения, которые позволяют вести работы с минимальным экологическим ущербом. Для извлечения полезных ископаемых на территории парка используются передовые малоотходные технологии, апробированные на других участках недр с подобными ландшафтными комплексами, которые оправдали свой природосберегающий эффект и имеют научно-практическое подтверждение. После завершения работ

¹⁴³ Беспалова Т.Л. Модель экологически безопасного недропользования // Промышленность и экология Севера: электронная версия журнала. URL: <http://promecosever.ru/jurnal/zelenoe-more-taigi/model-ekologicheskii-bezopasnogo-ndropolzovaniya.html>.

недропользователь обязан провести рекультивацию использованной территории в исходный вид методами, способствующими естественному восстановлению растительного покрова.

Невыполнение любого из данных требований является решающим условием, исключающим дальнейшее осуществление предоставленного права на пользование недрами.

Таким образом, важным условием управления природным парком «Кондинские озера» и поддержания экологического баланса территории «является функциональное зонирование, которое решает проблему рационального природопользования в пределах лицензионного участка Тальникового месторождения нефти, находящегося на территории парка»¹⁴⁴.

Положительный опыт обеспечения экологически безопасной добычи полезных ископаемых, полученный в природном парке «Кондинские озера» доказывает возможность недропользования и иной хозяйственной деятельности на особо охраняемой природной территории с минимальным экологическим ущербом для природных экосистем¹⁴⁵, и может быть с успехом использован и в пределах других особо охраняемых природных территорий. Кроме того, это обосновывает необходимость урегулирования правового режима хозяйственной деятельности в пределах ООПТ на уровне нормативно-правовых актов.

§2. Практика хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах государственных природных заказников

В соответствии с данными¹⁴⁶ государственного кадастра особо охраняемых природных территорий в пределах Российской Федерации на сегодняшний день образован 71 государственный природный заказник федерального значения и 841 регионального значения. Согласно имеющейся статистике Федерального

¹⁴⁴ Попова Т.В., Беспалова Т.Л., Жеребятъева Н.В. Функциональное зонирование как условие управления природным парком «Кондинские озера» // Вестник ТюмГУ. 2012. № 7. С. 146 – 152.

¹⁴⁵ Беспалова Т.Л. Модель экологически безопасного недропользования // Промышленность и экология Севера: электронная версия журнала. URL: <http://promecosever.ru/jurnal/zelenoe-more-taigi/model-ekologicheskii-bezopasno-go-nedropolzovaniya.html>.

¹⁴⁶ Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России» URL: <http://oopt.aari.ru/filter/reset>.

агентства по недропользованию, по состоянию на сентябрь 2013 года участки недр федерального значения расположены в границах 21 заказника регионального значения. Кроме того, существует большое количество заказников федерального значения, на которых хозяйственная деятельность намечается или уже ведется. К тому же сложилась практика строительства через данную категорию ООПТ линейных объектов, в том числе трубопроводов.

Регулирование строительства газопроводов в пределах «Леопардового» и «Среднеуссурийского» заказников. В 2009 году Минприроды России в рамках реализации планов создания газотранспортной системы «Сахалин-Хабаровск-Владивосток», утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» от 15.04.1996 № 480¹⁴⁷, Приказом Минпромэнерго России «Об утверждении программы создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран Азиатско-тихоокеанского региона» от 3 сентября 2007 г. № 340¹⁴⁸, Поручением Президента и Правительства Российской Федерации от 08 февраля 2008 г. № ДМ-П9-790,¹⁴⁹ Постановлением Правительства Хабаровского края «О строительстве магистрального газопровода Сахалин-Хабаровск-Владивосток» от 03.03.2009 № 67-пр¹⁵⁰, согласовало строительство газопровода «Сахалин-Хабаровск-Владивосток» через территорию государственного природного заказника «Леопардовый». В сентябре 2011 года работы по строительству газопровода были завершены¹⁵¹.

21 мая 2014 года, в условиях сложившейся непростой ситуации с экспортом газа в Европу и введением ЕС экономических санкций против Российской Федерации, ОАО «Газпром», в интересах России, заключил с КНР контракт на поставку российского природного газа в Китай. Для реализации этого проекта

¹⁴⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. № 17, ст. 2007.

¹⁴⁸ Ежедневник промышленного роста. 2007. № 31.

¹⁴⁹ См.: Постановление Правительства Хабаровского края от 03.03.2009 № 67-пр.

¹⁵⁰ Собрание законодательства Хабаровского края. 2009. № 3 (80).

¹⁵¹ Марина Кравченко. Газопровод Сахалин-Хабаровск-Владивосток: стройка века // Коммерсантъ (Хабаровск). № 92 (4874). URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1941090/print>.

было запущено строительство трубопровода «Сила Сибири», который будет проходить, в том числе вдоль газопровода «Сахалин-Хабаровск-Владивосток» (точнее через его часть от Хабаровска до Владивостока). Этот факт означает, что строительство неминуемо будет проходить через «Леопардовый» заказник. Сложившаяся ситуация, показывает, что полностью исключить хозяйственную деятельность в пределах ООПТ невозможно. В связи с этим, требуется скорейшее урегулирование данной деятельности на федеральном уровне.

История создания заказника началась вместе с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.10.2008 № 1570-р, которое на территории государственного природного заказника федерального значения «Барсовый» и государственного зоологического заказника регионального значения «Борисовское плато» образовало новый заказник федерального значения «Леопардовый» с режимом, разрешающим строительство трубопроводов.

Согласно пп. 11 п. 3.1 Положения «О государственном природном заказнике федерального значения «Леопардовый», утвержденного Приказом Минприроды России от 22.04.2009 № 110, на территории заказника запрещаются: «разработка месторождений полезных ископаемых и выполнение иных, связанных с пользованием недрами, работ (кроме случаев, установленных статьей 19 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»)»¹⁵².

В свою очередь статья 19 Закона «О недрах»¹⁵³ устанавливает, что собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков имеют право <...> в их границах осуществлять без применения взрывных работ:

- добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе;
- строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров;

¹⁵² Российская газета. 2009. № 113.

¹⁵³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 10, ст. 823.

- устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Также на основании пп. 12 п. 3.1 Положения о «Леопардовом» заказнике на его территории *запрещается* «строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства (*кроме линейных сооружений*), не связанных с выполнением задач, возложенных на заказник, а также с обеспечением функционирования населенных пунктов, расположенных в границах заказника и с охраной государственной границы Российской Федерации»¹⁵⁴. Включив данный подпункт в Положение, законодатель разрешил строительство газопровода «Сахалин-Хабаровск-Владивосток» через особо охраняемую природную территорию.

Стоит отметить, что в соответствии с установленным в Положении режимом хозяйственной деятельности, на территории «Леопардового» заказника хозяйственная и иная деятельность осуществляется с соблюдением требований по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1996 г. № 997¹⁵⁵. В соответствии с разделом VI вышеуказанного постановления трубопроводы должны быть погружены под землю на определенную глубину. При строительстве трубопроводов в легко уязвимых местах среды обитания животных (тундра и другие), где невозможно заглубить трубы в землю, необходимо предусмотреть сооружение переходов для мигрирующих животных, приподняв отдельные участки трубопроводов на высоту не ниже трех метров. В случае пересечения реки, трубопровод заглубляется и фиксируется (для предотвращения всплытия). При пересечении трубопроводом верховий рек и ручьев устраивается эстакада. Трубопроводы не должны пересекать нерестилища

¹⁵⁴ Российская газета. 2009. № 113.

¹⁵⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 37, ст. 4290.

и зимовальные ямы. В месте пересечения водного объекта, участка концентрации наземных животных или на путях их миграции трубопровод должен оснащаться техническими устройствами, обеспечивающими отключение поврежденного в результате аварии участка трубопровода. После завершения строительства, реконструкции или ремонта трубопровода запрещается оставлять необранные конструкции, оборудование и не засыпанные участки траншей. При проектировании и строительстве трубопроводов должны обеспечиваться меры защиты объектов животного мира, включая ограничение работ на строительстве трубопроводов в периоды массовой миграции, в местах размножения и линьки, выкармливания молодняка, нереста, нагула и ската молоди рыбы.

Положение о «Леопардовом» заказнике также уточняет, что в его границах строительство, реконструкция и капитальный ремонт линейных сооружений осуществляется только по согласованию с Минприроды России. Проектная документация объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых на территории заказника допускаются, подлежит государственной экологической экспертизе федерального уровня.

Положительным примером сосуществования объектов хозяйственной деятельности и ООПТ также может служить государственный природный заказник «Среднеуссурийский», в границах которого де факто находится вышеупомянутый магистральный газопровод «Сахалин-Хабаровск-Владивосток». Стоит отметить, что заказник был образован после завершения строительства газопровода Постановлением администрации Приморского края от 18.10.2012 № 286-ПА. В связи с чем трубопровод де-юре был выведен из границ заказника.

Регулирование разработки Коровинского и Кумжинского месторождений на территории «Нижнепечорского» и «Ненецкого» заказников. Другим примером осуществления хозяйственной деятельности в пределах государственных природных заказников является разработка Коровинского и Кумжинского месторождений на территории «Нижнепечорского» и «Ненецкого» заказников.

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 округа¹⁵⁷. 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 документации¹⁵⁸ 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

¹⁵⁶ Официальный Сайт Департамента по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу (Севзапнедра). URL: <http://sevzapnedra.nw.ru/>.

¹⁵⁷ НП Прозрачный мир. Коровинский участок и Ненецкий заказник федерального значения. URL: <http://www.transparentworld.ru/ru/environment/monitoring/hot/oil-pa/korov//>.

¹⁵⁸ Официальный Сайт Департамента по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу (Севзапнедра). URL: <http://sevzapnedra.nw.ru/>.

¹⁵⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 22.

Федерации от 13 августа 1996 года № 997¹⁶⁰. В соответствии с данным Положением проектная документация объектов, строительство, реконструкция или капитальный ремонт которых на территории заказчика 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:

¹⁶⁰ Собрание законодательства РФ. 1996. № 37, ст. 4290.

¹⁶¹ Вокруг газа: электронный журнал. ГKM. URL: <http://www.trubagaz.ru/gkm/kumzhinskoe-gazokondesatnoe-mestorozhdenie/>.

¹⁶² Газета «Волна». 2007. № 99.

¹⁶³ «СН Нефтегаз»: отчет о выполнении лицензионных обязательств на месторождениях URL: <http://www.pechoralng.com/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 использованием недр, 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.

Таким образом, принятая в 2010 году новая редакция Положения законодательно закрепила разрешение осуществления недропользования в пределах государственного природного заказника «Приазовский», не установив конкретных экологических требований к недропользователю и выполняемым работам.¹⁶⁶ Отсутствие данных требований влечет негативное воздействие на

¹⁶⁴ Скибин С.С. Правовой режим недропользования в пределах водно-болотных угодий международного значения // ИЗВЕСТИЯ Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2013. № 4. URL: <http://eizvestia.isea.ru/>.

¹⁶⁵ Бюллетень нормативных актов федеральной исполнительной власти. 2010. № 31.

¹⁶⁶ Скибин С.С. Правовой режим недропользования в пределах водно-болотных угодий международного значения // ИЗВЕСТИЯ Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2013. № 4. URL: <http://eizvestia.isea.ru/>.

состояние окружающей среды в пределах ООПТ, что в свою очередь является недопустимым и требует дальнейшего урегулирования.

Регулирование пользования недрами в пределах заказников «Ямальский» и «Чугский». Другой негативной тенденцией в отношении заказника является изменение его границ или выведение части территорий с его площади. Примером таких действий могут служить государственный природный заказник «Чугский» и государственный биологический заказник «Ямальский».

В начале февраля 2011 года экологи Всемирного фонда дикой природы и НП «Прозрачный мир»¹⁶⁷ провели анализ расположения лицензионных участков ОАО «Роснефть» в южной части Карского моря. Совместив нанесенные по описаниям границы лицензионных участков и границы прилегающих ООПТ, экологи обратили внимание на то, что лицензионный участок Восточно-Приновоземельский-3 охватывает север «Ямальского» заказника.¹⁶⁸

Государственный биологический (ботанический и зоологический) заказник регионального (окружного) значения «Ямальский» образован Постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 4 августа 2006 года № 369-А.¹⁶⁹ В соответствии с утвержденным в 2006 году Положением о «Ямальском» заказнике были запрещены «взрывные работы, геологоразведочные изыскания, разработка и добыча полезных ископаемых».

После того как Правительство Российской Федерации передало в пределах части территории «Ямальского» заказника лицензионный Восточно-Приновоземельский-3 участок на геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья до 2040 года, в соответствующее Положение были внесены изменения в части корректировки границ «Ямальского» заказника и режима данной ООПТ.

В соответствии с Постановлением Правительства Ямало-ненецкого автономного округа № 352-П от 20.05.2013 было утверждено новое Положение о

¹⁶⁷ НП «Прозрачный мир»: Восточно-Приновоземельский-1, -2, -3 участки и национальный парк «Русская Арктика». URL: <http://new.transparentworld.ru/ru/environment/monitoring/hot/oil-pa/EPNZ/>.

¹⁶⁸ Гринпис России. URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/oopt/Rus_Arktika.pdf.

¹⁶⁹ Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России». URL: <http://oopt.aagi.ru>.

«Ямальском» заказнике. Пункт 3.1 данного Положения запрещает «добычу полезных ископаемых, а также выполнение иных связанных с пользованием недрами работ». В то же время п. 3.2.2 разрешает «осуществление юридическими лицами и гражданами при наличии оформленного в установленном порядке письменного разрешения и под контролем должностных лиц департамента либо учреждения <...> проведение геологоразведочных изысканий»¹⁷⁰, которые в свою очередь также являются одним из видов пользования недрами.

После изменения границ «Ямальского» заказника проблема правового урегулирования разработки лицензионного участка была исчерпана. По причине того, что изменения в Положения вводились поспешно, были допущены правовые коллизии в части запрещенных и разрешенных видов пользования недрами. В соответствии с этим необходимо сделать вывод о том, что несистемные изменения Положений о природных заказниках не позволяют создать рациональный режим осуществления хозяйственной деятельности и приводят к возникновению противоречий. Таким образом, прежде чем корректировать Положения о конкретных ООПТ, следует закрепить в отдельном правовом акте общий режим осуществления хозяйственной деятельности, в том числе недропользования в пределах ООПТ.

В марте 2005 года департаментом природных ресурсов Архангельской области ЗАО «Кнауф гипс» была выдана лицензия на проведение геологоразведочных работ и разработку гипсового месторождения на границе с «Чугским» государственным природным ландшафтным заказником.

В соответствии с п. 5 Положения о «Чугском» государственном природном ландшафтным заказнике регионального значения, утвержденным Постановлением Администрации Архангельской области от 09.07.2007 № 130-па, на территории заказника запрещается любая деятельность, если она противоречит целям создания заказника или причиняет вред природным комплексам и компонентам, в том числе: проведение гидромелиоративных, геологоразведочных работ и добыча полезных ископаемых.

¹⁷⁰ Красный Север. 2013. Спец. вып., № 28.

«Чугский» заказник был образован Постановлением Администрации Архангельской области от 11.10.1996 № 585.¹⁷¹ При организации заказника месторождение «Глубокое» было выведено из границ заказника.¹⁷² В связи с этим в настоящее время работы по освоению месторождения не затрагивают территорию «Чугского» заказника.

Регулирование добычи гипса в пределах заказника «Богдинско-Баскунчакский». В настоящее время в окрестностях государственного природного заказника «Богдинско-Баскунчакский» находится два участка залежей гипса: первый участок «Кошара Шунгули», второй - «Кошара Тургай», право на разработку которых получило ЗАО «Кнауф Гипс Баскунчак».

Государственный природный заказник «Богдинско-Баскунчакский» образован Постановлением Администрации Астраханской области от 25.11.1993 № 196. В соответствии с Положением о «Богдинско-Баскунчакском» заказнике, утвержденным Постановлением Правительства Астраханской области от 05 августа 2008 г. № 417-П на территории заказника запрещалось проведение геологоразведочных изысканий и разработка полезных ископаемых. Постановлением Правительства Астраханской области от 12 ноября 2008 г. № 586-П данное ограничение было исключено из Положения о заказнике.

Таким образом, был изменен режим особой охраны заказника, при этом в Положении не были урегулированы требования к работам и пользователям недр. Данный пример еще раз показывает о возникшей необходимости урегулирования вопроса осуществления хозяйственной деятельности, в том числе недропользования, на территории заказников.

Регулирование добычи нефти в пределах заказника «Капкан Гора». В 2012 году ООО «ЕНЭС» получило лицензию на право разведки и добычи углеводородного сырья в пределах Капканского нефтяного месторождения,

¹⁷¹ Газета «Волна». 1996. № 46.

¹⁷² Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России»
URL: <http://oopt.aagi.ru>.

расположенного на землях государственного природного заказника «Капкан Гора»¹⁷³.

Государственный природный заказник регионального значения «Капкан Гора» был образован Постановлением Правительства Пермского края от 24 августа 2007 г. № 187-П.¹⁷⁴

Постановлением Правительства Пермского края от 5 июня 2013 г. № 616-П были внесены поправки в Положение о заказнике «Капкан Гора», разрешающие «геологические изыскания, разработку полезных ископаемых, проектирование, строительство, реконструкцию и расширение производств на территории заказника, а также прокладку трубопроводов и линий электропередач, связанную с вырубкой массивов леса и согласованной с Министерством природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края, государственной инспекцией по охране и использованию объектов животного мира Пермского края»¹⁷⁵.

Таким образом, в отношении данного заказника при решении вопроса урегулирования добычи гипса на территории заказника возникла аналогичная проблема «ручного» изменения режима особо охраняемой природной территории.

Регулирование недропользования в пределах заказника «Сэбысь». 6 января 2000 года межведомственной комиссией Республики Коми была удовлетворена заявка ЗАО «Печорнефтегаз» о выдаче лицензии на право недропользования в заказнике.¹⁷⁶

В соответствии с пп. 9, 10 п. 7 Положения «О государственном природном заказнике республиканского значения «Сэбысь», утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Коми от 11 апреля 1994 года № 147¹⁷⁷, запрещаются инженерно-геологические изыскания, а также разведка и добыча полезных ископаемых.

¹⁷³ BezFormata.Ru: [сайт]. URL: <http://perm.bezformata.ru/listnews/generalnomu-direktoru-ooo-enes/6474868/>.

¹⁷⁴ Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России»: [сайт]. URL: <http://oopt.aari.ru>.

¹⁷⁵ Там же.

¹⁷⁶ Алексей Томов. Конкистадоры от власти осваивают богатства Коми. URL: http://www.b-mbp.ru/novo/Konkistadory_ot_vlasti_osvaivayt.html.

¹⁷⁷ Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России»: [сайт]. URL: <http://oopt.aari.ru>.

Указ главы Республики Коми от 16.08.2000 № 344 (пп. «в», «г», «д», «е» пункта «2») разрешил в государственном природном комплексном заказнике республиканского значения «Сэбысь» «проведение геологоразведочных работ и добычу полезных ископаемых по технологически щадящим технологиям и при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы вне пределов особо защитных участков леса»¹⁷⁸.

Верховный суд Республики Коми решением от 20 февраля 2001 г. № 3-14-2001¹⁷⁹ удовлетворил жалобу жителей республики Коми и признал противоречащим законодательству и недействительным пп. «в», «г», «д», «е» пункта 2 Указа Главы республики Коми от 16.08.2000 № 344.

В настоящее время недропользование в пределах государственного природного заказника республиканского значения «Сэбысь» запрещено и не осуществляется.

Приведенные выше примеры осуществления хозяйственной деятельности в пределах государственных природных заказников и прецедентов внесения изменений в Положения о них указывают на отсутствие системного подхода к установлению правового режима пользования недрами и строительства линейных объектов. Данное обстоятельство фактически приводит к необходимости «ручного управления» этой деятельностью. Это сказывается на уменьшении размера заказника или введении отдельных правовых норм, не учитывающих разные аспекты обеспечения безопасности всех природных объектов заказника, вместо установления продуманного правового режима. В связи с этим, возникает необходимость в совершенствовании законодательства путем закрепления на федеральном уровне в отдельном нормативно-правовом акте общего режима недропользования.

¹⁷⁸ Там же.

¹⁷⁹ Там же.

§3. Практика хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах национальных парков

В настоящее время в пределах многих национальных парков находятся месторождения полезных ископаемых, которые, в соответствии с российским законодательством, запрещено разрабатывать и эксплуатировать. Среди подобных национальных парков можно выделить:

1) «Бузулукский бор» – основные запасы нефти и газа в пределах бора сосредоточены на четырех месторождениях: Могутовском, с запасами нефти – 21,7 млн. т. и газа – ок. 2 млрд. м³; Воронцовском, с запасами нефти – 19,5 млн. т. и газа – 0,6 млрд. м³; Гремячевском, с запасами нефти – 2 млн. т. и газа – 0,7 млрд. м³¹⁸⁰; Неклюдовском, с запасами нефти - 14,4 млн. т. и газа – 0,7 млрд. м³¹⁸¹;

2) «Русская Арктика» с перспективными ресурсами углеводородов;

3) «Югид Ва» – разведанные запасы золота месторождения «Чудное» составляют 2,3 тонны (74 тыс. унций). Месторождение обладает значительным геологоразведочным потенциалом в 80,3 тонны (2,58 млн. унций), может отрабатываться открытым способом и характеризуется высоким содержанием золота в руде (4-9 г. на тонну).¹⁸²

Национальный парк «Бузулукский бор», который расположен на территории Оренбургской и Самарской областей, получил статус особо ценного лесного массива ещё в 1948 г. (в пределах Самарской области). В Постановлении Правительства СССР № 1494 от 07.05.1948 «О мерах по восстановлению лесов и улучшению лесного хозяйства в лесном массиве «Бузулукский бор» была определена основная задача: сохранить, восстановить и качественно улучшить насаждения бора с полным запрещением рубок леса промышленного значения. Однако заповедный режим полностью не выполнялся: с 1953 года были начаты геологоразведочные работы. В пределах современной территории национального

¹⁸⁰ Ковтун С.Ю. Геоэкологические проблемы Бузулукского бора: [сайт]. URL: <http://regnet.uran.ru/ej/file-or/34>.

¹⁸¹ Ежеквартальный отчет ОАО «НК «Роснефть» за 4 квартал 2010 г. С. 150.
URL: http://data.cbonds.info/organisations_reports/123/2010_4.pdf.

¹⁸² Информационное агентство Комиинформ. URL: <http://www.komiinform.ru/news/63019/>.

парка были открыты «Воронцовское», «Могутовское», «Гремячевское» и «Неклюдовское» нефтегазовые месторождения.

Добыча углеводородов на этих месторождениях велась до 1973 г.¹⁸³ При проведении данных работ в бору неоднократно возникали аварийные ситуации. В связи с этим Госплан СССР, рассмотрев материалы государственной экологической экспертизы (Постановление № 4 от 23 февраля 1972 г.) и руководствуясь соображениями о том, что разработка нефтегазовых месторождений может оказать отрицательное воздействие на природные и биологические условия насаждений бора и на защиту окружающих сельскохозяйственных полей от суховея, посчитал целесообразным прекратить разработку месторождений в бору.

Протоколом Президиума Совета Министров СССР № 36 от 15.08.1973 были установлены обязательства Миннефтепрома «выполнить необходимые работы по устранению допущенных загрязнений территории Бузулукского бора при бурении и эксплуатации скважин на Воронцовском месторождении»¹⁸⁴. В итоге в Бузулукском бору остались 162 законсервированные скважины глубиной от 335 до 3500 метров, которые приводят к нарушению целостности геологической среды на невыработанных месторождениях нефти и газа и к возникновению нефтегазопроявлений. Всё это создает существенные риски возникновения опасной экологической ситуации, в том числе лесных пожаров, загрязнения подземных вод, почв, атмосферного воздуха.

В последующем с целью сохранения Бузулукского бора были подготовлены обоснования изменения режима использования его территории и организации национального парка федерального уровня, которые получили одобрение Правительства Российской Федерации (Распоряжение № 725-р от 23 мая 2001 года)¹⁸⁵ и Губернатора Самарской области (Постановление № 462 от 27 декабря 2002 года). Приказом Министерства природных ресурсов России № 304 от 23 мая

¹⁸³ Чибилев А.А. Судьба заповедного дела // Наука и жизнь. URL: <http://www.nkj.ru/archive/articles/21437/>.

¹⁸⁴ Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Самарской области. О недопустимости добычи нефти на территории Бузулукского бора. URL: <http://www.priroda-samara.ru/index.php/press-centre/pr1/101-pr>.

¹⁸⁵ Собрание законодательства РФ. 2001. № 22, ст. 2273.

2002 года утверждено положительное заключение государственной экологической экспертизы по материалам «Эколого-экономического обоснования организации национального парка «Бузулукский бор».

Стоит отметить, что решение вопроса о создании национального парка «Бузулукский бор» поднятого еще в середине 1990-х годов затягивался искусственно властями Оренбургской области. Лишь 02.06.2007 Распоряжением Правительства Российской Федерации «Об учреждении национального парка Бузулукский бор»¹⁸⁶ № 709-р бор получил статус особо охраняемой природной территории, площадь которой составила 106788,28 га.

Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации № 27 от 04.02.2008 было утверждено Положение о национальном парке «Бузулукский бор». В соответствии с п. 29 раздела IV данного Положения на территории национального парка запрещается «любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и, которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе:

- 1) разведка и разработка полезных ископаемых;
- 2) деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- 3) деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;
- 4) предоставление на территории национального парка садоводческих и дачных участков;
- 5) строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национального парка;
- 6) движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанные с функционированием национального парка...»¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Собрание законодательства РФ. 2007. № 24, ст. 2938.

¹⁸⁷ Собрание законодательства РФ. 1995. № 12, ст. 1024.

Постановлением Правительства Оренбургской области от 19.03.2012 г. № 244-п была образована охранная зона площадью 8396,88 га. В соответствии с разделом III указанного Постановления в пределах охранной зоны среди прочего запрещаются «а) геологическое изучение недр; б) любые виды горных работ, разведка и добыча полезных ископаемых...»¹⁸⁸.

В настоящее время многие скважины находятся в аварийном состоянии, что несет опасность для национального парка как экологического объекта и для жителей населенных пунктов, расположенных вблизи его территории. Существенное количество аварийных скважин находится под высоким пластовым давлением, снятие которого, по мнению специалистов, может быть осуществлено путем забуривания наклонных пластов.

Ликвидационные работы на аварийных скважинах, а также их поддержание в безопасном для окружающей среды и населения состоянии могут осуществляться как за счет средств федерального бюджета, так и за счет средств пользователя недр (в случае принятия решения о предоставлении в установленном порядке недр в пользование).

В январе 2013 г. в национальном парке «Бузулукский бор» прошли общественные слушания по вопросам ликвидации и консервации скважин. «Экспертами было выявлено аварийное состояние более чем полутора десятков скважин на территории месторождений».¹⁸⁹ В процессе предания Бузулукскому бору статуса национального парка все скважины и пути подъезда к ним, находящиеся в лесном массиве, пришлось исключить де-юре из схемы национального парка, так как нахождение промышленных объектов на территории парка не соответствует его целям и задачам. По факту данные скважины находятся в бору и несут экологическую угрозу особо охраняемой природной территории. Исключение скважин из схемы национального парка не решило проблемы по разрешению осуществления ликвидационных работ: государство не собирается выделять на решение этой проблемы большие

¹⁸⁸ Оренбуржье. 2012. № 45.

¹⁸⁹ Официальный сайт Администрации Бузулукского района: [сайт]. URL: http://bz.orb.ru/index.php?option=com_k2&vi-ew=item&id=917:obshhestvennye-slushaniya-po-sudbe-bora&Itemid=1.

средства. Недропользователи в свою очередь предлагают проекты по дальнейшей эксплуатации месторождения (для снижения давления в продуктивных пластах путем отбора углеводородов из месторождений «Бузулукского бора» современными методами) за пределами национального парка и одновременной ликвидацией всех промышленных объектов с территории бора.

В 2013 году на федеральном уровне в очередной раз был поднят вопрос о возможности ликвидации скважин и разработки месторождений в бору. Правительство Российской Федерации поручило Минприроды России проработать с руководством Оренбургской области и экологическими организациями целесообразность предоставления в пользование нефтяных месторождений, расположенных под национальным парком «Бузулукский бор». В ноябре 2014 года был объявлен конкурс на пользование недрами. Условия конкурса содержат обязательства будущего пользователя недр осуществить за счет собственных средств ликвидационные мероприятия на аварийных скважинах, а также последующее поддержание указанных скважин в безопасном для окружающей среды и населения состоянии, обеспечить применение наилучших доступных технологий при проведении работ, связанных с использованием недрами, гарантировать финансовое обеспечение работ по предотвращению и ликвидации возможных негативных последствий от деятельности, связанной с добычей нефти, а также работ по лесовосстановлению и рекультивации земель.

Национальный парк «Русская Арктика». Другим примером столкновения интересов недропользователей и экологов является национальный парк «Русская Арктика».

В начале февраля 2011 года экологи Всемирного фонда дикой природы и НК «Прозрачный мир»¹⁹⁰ провели анализ расположения лицензионных участков ОАО «Роснефть» в южной части Карского моря. Совместив нанесенные по описаниям границы лицензионных участков и границы прилегающих ООПТ,

¹⁹⁰ НП «Прозрачный мир»: Восточно-Приновоземельский-1, -2, -3 участки и национальный парк «Русская Арктика»: [сайт]. URL: <http://new.transparentworld.ru/ru/environment/monitoring/hot/oil-pa/EPNZ/>.

экологи обратили внимание, что лицензионные участки Восточно-Приновоземельский-1, -2, -3 охватывают юго-восточную часть акватории национального парка «Русская Арктика» и север «Ямальского заказника».¹⁹¹ Данное совпадение, по мнению экологов и Росприроднадзора, препятствует началу осуществления недропользования на этих участках до его устранения.

Лицензионные участки Восточно-Приновоземельский-1, -2 и -3, занимающие общую площадь около 125 000 кв. км, были предоставлены ОАО «Роснефть» в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2010 г. № 1699-р¹⁹². Компании было предоставлено право пользования участками недр для геологического изучения недр, разведки и добычи углеводородного сырья, осуществляемых по совмещенной лицензии, на срок до 2040 г. На указанных участках планируется осуществление 3000 км 2D-, 4100 кв. км 3D- сейсмики к концу 2016 г., а также бурение 6 разведочных скважин (по две на каждом участке) до конца 2020 г.¹⁹³

Национальный парк «Русская Арктика» учрежден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 821-р¹⁹⁴ на площади 1 426 000 гектаров. В соответствии с Приказом Министерства природных ресурсов и экологии России от 04.10.2011 № 806¹⁹⁵ было утверждено Положение о национальном парке «Русская Арктика» и установлены его границы. В соответствии с п. 9 раздела III Положения «на территории национального парка запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе: 1) геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых, а также выполнение иных работ, связанных с использованием недрами...»¹⁹⁶.

¹⁹¹ Гринпис России: [сайт]. URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/oopt/Rus_Arktika.pdf.

¹⁹² Собрание законодательства РФ. 2010. № 42, ст. 5416.

¹⁹³ Официальный сайт ОАО «Роснефть».

URL: http://rosneft.ru/attach/0/62/46/Rosneft_Strategic_Alliance_with_BP.pdf.

¹⁹⁴ Собрание законодательства РФ. 2009. № 26, ст. 3227.

¹⁹⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 51.

¹⁹⁶ Там же.

После выявления факта совпадения части территории национального парка с лицензионными участками экологи обратились в генпрокуратуру¹⁹⁷. Генпрокуратура в своем ответе № 7/4-130-11 от 27.04.2011 сообщила, что «по информации Министерства природных ресурсов и экологии России участки недр «Восточно-Приновоземельский-1», «Восточно-Приновоземельский-2» в границах национального парка могут использоваться с учетом ограничений, налагаемых установленным режимом особой охраны данной территории, то есть работы, связанные с разведкой и добычей углеводородного сырья, в границах национального парка проводиться не будут»¹⁹⁸. Но вместе с этим появилась проблема в правовой неурегулированности вопроса добычи углеводородов путем «горизонтального бурения» под национальным парком. Складывается ситуация аналогичная той, которая имела место в национальном парке «Бузулукский бор». В Положении о национальном парке «Русская Арктика» не установлен объем и процесс передачи недр национальному парку. Данная неурегулированность снова вызывает разногласия о возможности/невозможности осуществлять недропользование наклонным бурением под национальным парком. В Федеральном агентстве по недропользованию по данному вопросу заявили: «Если в законе нет запрета на горизонтальное бурение под территорией заповедника, то компания может таким образом работать на спорной территории»¹⁹⁹. Стоит отметить, что в российской практике в связи с неурегулированностью данного вопроса еще не было примеров «горизонтального бурения» под ООПТ.

Национальный парк «Югыд Ва». Третьим примером неэффективности функционирования действующего запретительного режима хозяйственной деятельности является национальный парк «Югыд Ва»: границы национального парка «Югыд Ва» не раз подвергались изменению в целях вывода месторождения со схемы ООПТ для дальнейшей его эксплуатации.

¹⁹⁷ Гринпис России: [сайт]. URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/oopt/Rus_Arktika.pdf.

¹⁹⁸ Гринпис России: [сайт]. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/toxics/oil/gen-prokuratura-5112124-0001.pdf>.

¹⁹⁹ URL: <http://www.smilife.ru/business/4930-ne-burit-no-podburivat.html>.

Национальный парк «Югыд Ва» был образован Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 377.²⁰⁰ Приказом Минприроды России от 14.01.2010 № 3 утверждено Положение о федеральном государственном учреждении «Национальный парк «Югыд Ва». В соответствии с п. 34 раздела VI Положения «на территории национального парка запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка в том числе: 1) разведка и разработка полезных ископаемых...».

Проблема состоит в том, что в границы парка вошла территория месторождения «Чудное», ранее использовавшаяся для разведки и добычи золота. Для решения этой проблемы представители региональной власти **неоднократно** пытались изменить границы территории национального парка:

1. 9 января 1997 года Глава Республики Коми издал Указ № 1 «Об уточнении границ национального природного парка «Югыд Ва» Федеральной службы лесного хозяйства России», согласно которому из национального парка исключалось около 200000 га.²⁰¹ В итоге данный указ был отменен решением Верховного суда Республики Коми по иску Прокурора Республики Коми от 01.12.1998.

2. В 1998 году Правительство Республики Коми направило на государственную экологическую экспертизу материалы по уточнению границ национального парка, согласно которым из национального парка предполагалось исключить 35000 га для осуществления промышленной деятельности²⁰². Экспертная комиссия тогда пришла к выводу, что указанная хозяйственная деятельность представляет угрозу природным комплексам национального парка, и вынесла отрицательное заключение (утверждено приказом Госкомэкологии России от 03.07.1998 № 408).

²⁰⁰ Собрание законодательства РФ. 1994. № 2, ст. 116.

²⁰¹ Доклад Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду. Основные проблемы, возможные решения. URL: <http://www.forest.ru/str/data/attach/1696/doclad.pdf>.

²⁰² Там же.

3. 28 ноября 2008 года администрация муниципального образования «Инта» Республики Коми издала Распоряжение № 11/309911 «О внесении изменений и дополнений в Постановление руководителя администрации муниципального образования «Инта» от 31.10.2008 № 10/275411 «Об утверждении проекта границ земельного участка Национального парка «Югыд Ва» на территории муниципального образования «Инта», которым произведено изъятие из земель национального парка 1900 га²⁰³ для осуществления на них деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых. Минприроды России согласовало изъятие земельных участков из национального парка, после чего Управлением Роснедвижимости по Республике Коми на кадастровый учет были поставлены земельные участки парка, из которых исключено месторождение «Чудное». По сообщению агентства «Комиинформ» от 19 февраля 2010 г. ЗАО «Голд Минералс» получило лицензию площадью 19,9 км² на правах первооткрывательства сроком до 2029 года на геологоразведку и добычу рудного золота на месторождении «Чудное» в Интинском районе Республики Коми.²⁰⁴

Таким образом, исследовав современный режим осуществления недропользования в пределах национальных парков, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день существует множество примеров попыток освоения месторождений в пределах национальных парков. Как показывает практика, запретительные меры в осуществлении хозяйственной деятельности в пределах национальных парков не всегда положительно сказываются на природных объектах. Зачастую чиновники регионального уровня, заинтересованные в поступлении от осуществления недропользования новых денежных средств в бюджет субъекта федерации, препятствуют созданию ООПТ, лоббируя не включение отдельных территорий в состав национального парка (национальный парк «Бузулукский бор») или, не имея на то полномочий, изымают часть

²⁰³ Там же.

²⁰⁴ ИА Комиинформ. «Голд Минералс» получило лицензию на геологоразведку и добычу рудного золота под Интой: [сайт]. URL: <http://www.komiinform.ru/news/63019/>.

территории у национальных парков для реализации данных целей (национальный парк «Югыд Ва»).

Конечно, национальные парки должны оставаться категорией ООПТ с одним из самых строгих режимов особой охраны, чтобы на их территории не велись хозяйственные работы и пресекались любые попытки корректировки границ.

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

За последние 15 лет, несмотря на самый жесткий режим охраны, неоднократно отмечались попытки осуществления хозяйственной деятельности, в том числе недропользования, в пределах государственных природных заповедников. Органы региональной власти, заинтересованные в поступлении денежных средств в бюджет субъекта, нарушая нормы федерального законодательства в области охраны окружающей среды, шли на разные уловки, чтобы начать разработку месторождений полезных ископаемых:

- 1) изменяли границы заповедников;
- 2) сокращали размер охранной зоны заповедников;
- 3) исключали часть территории из заповедников;
- 4) объявляли о выставлении на аукцион права пользования недрами,

находящихся в пределах заповедников.

Данная проблема резко обозначилась на территориях следующих государственных природных заповедников:

- 1) «Ненецкий»;
- 2) «Тигирекский»;
- 3) «Курильский»;
- 4) «Хоперский»;
- 5) «Печоро-Илычский»;
- 6) «Алтайский».

Факты неоднократных изменений границ заповедников и национальных парков подтверждает Н.Б. Лагуткина: «участились попытки незаконного изъятия территорий из состава ООПТ и вовлечения их в хозяйственную деятельность. За последний год общественные экологические организации неоднократно вынуждены были обращаться в органы прокуратуры и суды с требованием об отмене решений различных органов власти (в том числе Правительства Российской Федерации) о незаконном изъятии земель ООПТ»²⁰⁵. К сожалению, ситуация не изменилась с того времени.

Режим особой охраны территорий государственных природных заповедников, помимо раздела № II Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», устанавливается в положении о конкретном государственном природном заповеднике. Положения рассматриваемых в настоящем параграфе государственных природных заповедников составлены в соответствии с Постановлением Правительства РСФСР № 48 от 18.12.1991 и имеют идентичную конструкцию. Пункты 5.2., 5.3., 6.1. Положений (О Федеральном государственном учреждении Государственный природный заповедник (далее – ФГУ ГПЗ) «Ненецкий»²⁰⁶, О ФГУ ГПЗ «Алтайский»²⁰⁷, О ФГУ ГПЗ «Курильский»²⁰⁸, О ФГУ ГПЗ «Тигирекский»²⁰⁹, О ФГУ «Печоро-Илычский государственный природный биосферный заповедник»²¹⁰, О ФГУ «Хоперский ГПЗ»²¹¹) соответствуют федеральному законодательству и устанавливают запретительный режим хозяйственной деятельности.

Рассмотрим некоторые попытки изменений режима заповедников, выставления на аукцион права пользования недрами и осуществления хозяйственной деятельности в пределах их территорий.

1. Государственный природный заповедник «Ненецкий» учрежден Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года

²⁰⁵ Лагуткина Н.Б. Административно-правовой режим особо охраняемых природных территорий (по материалам ДВФО): дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 5.

²⁰⁶ Приказ Минприроды РФ от 17.02.2004 № 152.

²⁰⁷ Приказ Минприроды РФ от 23.01.2006 № 8.

²⁰⁸ Приказ Минприроды РФ от 17.02.2004 № 167.

²⁰⁹ Приказ Минприроды РФ от 17.02.2004 № 151.

²¹⁰ Приказ Минприроды РФ от 05.03.2003 № 163.

²¹¹ Приказ Минприроды РФ от 17.02.2004 № 168.

№ 1579²¹² на основании Постановления Администрации Ненецкого автономного округа от 15 июля 1996 года № 437, на территории общей площадью 313400 га. Приказом Минприроды России от 17 февраля 2004 года № 152 утверждено Положение о Федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Ненецкий».

На прилегающих к территориям заповедника участках земли и водного пространства Постановлением Администрации НАО от 3 мая 2000 года № 314 создана охранная зона площадью 269200 га и утверждено соответствующее Положение, которым установлен ограниченный режим природопользования на территории охранной зоны заповедника.

Часть территории государственного природного заповедника «Ненецкий» занимает *Кумжинское газоконденсатное месторождение*, разведанное в 70-х годах прошлого века. Запасы на Кумжинском месторождении составляют: 104,5 млрд. м³ газа²¹³. 28 ноября 1980 года на разведочной скважине № 9 произошла авария, вследствие которой возник неконтролируемый фонтан газа. В целях ликвидации аварии был произведен подземный ядерный взрыв на глубине 1470 м, после чего месторождение законсервировали²¹⁴.

В течение 30 лет после проведения консервации месторождения в скважинах значительно выросло давление, образовалась серия грифонов, которые породили новую экологическую угрозу. Администрация Ненецкого автономного округа в 2007 году предложила возобновить разработку Кумжинского месторождения для снижения имеющегося внутрипластового давления и уменьшения вероятности выброса газа.

Иницируя проведение конкурса на право пользования недрами Кумжинского месторождения, Администрация НАО изначально позиционировала данный проект, прежде всего как экологический. Вследствие чего лицензия недропользователя была обременена серьезными экологическими

²¹² Собрание законодательства РФ. 1997. № 51, ст. 5847.

²¹³ Neftegaz.ru. URL: http://neftegaz.ru/tech_library/view/4197.

²¹⁴ Экологические аспекты Кумжинского месторождения. С. 3. URL: ecopechora.ru/PDF/2012/5.pdf.

обязательствами²¹⁵. По итогам конкурса победителем было признано ЗАО «СН Инвест». В соответствии с лицензиями на право пользования Кумжинского участка недр с целью геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья НРМ 00671 НР от 24.12.2007 и НРМ 14645 НР от 23.03.2009, со сроком окончания действия 21.11.2032, недропользователь обязуется «в течение одного года с даты государственной регистрации лицензии разработать, согласовать и утвердить в установленном порядке «Программу поисково-оценочных работ».²¹⁶ В рамках разработки Кумжинского месторождения будет пробурено 16 скважин на 8 кустах²¹⁷. В настоящее время на той части месторождения, где располагается заповедник, ведутся работы по рекультивации земель, что также является одним из условий лицензионного соглашения.

Стоит отметить, что участки, на которых располагаются скважины, в настоящее время выведены со схемы заповедника. В соответствии с этим пользование недрами и рекультивация земель происходят, не нарушая режим заповедника.

2. Распоряжением администрации Алтайского края и Главного управления природных ресурсов и охраны окружающей среды Минприроды России по Алтайскому краю от 13 ноября 2003 г. № 975-р²¹⁸ объявлялось о выставлении на аукцион права пользования недрами для геологического изучения и добычи ювелирно-поделочных камней на Тигирекском участке в Чарышском районе. Данный участок недр площадью в 6,8 кв. км. находился в пределах территории **государственного природного заповедника «Тигирекский»**. Данный заповедник был образован Постановлением Правительства Российской Федерации от 4.12.1999 № 1342. В соответствии с п. 5.2., п. 5.3. и п. 6.1. Положения о государственном природном заповеднике «Тигирекский»

²¹⁵ Экологический правозащитный центр «Беллона». Добыча газа на Кумжинском месторождении в НАО возобновится в 2013. URL: http://bellona.ru/news/news_2008/1220608939.91.

²¹⁶ Официальный сайт Печора СПГ. Выполнение лицензионных обязательств по ГПП. С. 6. URL: <http://www.pechoralng.com/upload/news/211209/01geologia.pdf>.

²¹⁷ Официальный сайт Печора СПГ. URL: <http://www.pechoralng.com/partners/chinvest.html>.

²¹⁸ Степаницкий В.Б., Крейндли М.Л. Государственные природные заповедники и национальные парки России: угрозы, неудачи, упущенные возможности. Алтайский край. URL: <http://biodat.ru/doc/zap-step.htm#r10>.

деятельность, не соответствующая его целям и задачам на территории заповедника, запрещена.

В конечном итоге объявленный аукцион не состоялся.

3. Начиная с 1972 года, на современной территории охранной зоны **государственного природного заповедника «Курильский»** на острове Кунашир в долине реки Северянка осуществлялась разведка и добыча золота различными организациями. Заповедник был учрежден Постановлением Совета Министров РСФСР от 10 февраля 1984 г. № 47. Спустя 20 лет Приказом Минприроды России от 17.02.2004 № 167 было утверждено его Положение.

В результате геологосъемочных и поисковых (1970-1984 гг.) работ был установлен целый ряд проявлений золотосеребряных руд (*Прасоловское месторождение*). После предания данной территории статуса заповедника разработка месторождения прекратилась.

Работы на территории Прасоловского месторождения возобновились в 1991 году, вместе с принятием следующих нормативно-правовых актов:

1. Распоряжение Облисполкома от 15.03.1991 № 144 «О добыче рудного золота на Прасоловском месторождении острова Кунашир»;
2. Постановление Губернатора Сахалинской области от 18.05.1992 № 125 «Об освоении Прасоловского месторождения на о. Кунашир».

Балансовые запасы Прасоловского месторождения (по данным на 1998 г.) составляют 508,7 кг. золота и 4,73 т. серебра (категория С1); 2,5 т. золота и 1,56 т. серебра (категория С2)²¹⁹.

В 1998 году ЗАО «Курильская горно-геологическая компания» получило следующие лицензии на геологическое изучение и добычу золота на Прасоловском месторождении на острове Кунашир:

- ЮСХ № 00269 БЭ с целевым назначением: геологическое изучение и добыча золота открытым и подземным способом (срок действия до 2017 г.);

²¹⁹ Ежедневная деловая газета РБК-daily. «Полиметалл» продает бизнес на Курилах. URL: <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949979066459>.

- ЮСХ № 00287 БП с целевым назначением: поиск и оценка рудного золота в пределах Северо-Кунаширского рудного узла (срок действия до 31.05.2004).

Постановлением Губернатора Сахалинской области «Об изменении границ охранной зоны государственного заповедника «Курильский» от 25.08.1999 № 332²²⁰ была выведена из-под охраны заповедника для добычи золота территория в 11720 га.

В последующем данное Постановление было признано незаконным и приостановлено Постановлением Губернатора Сахалинской области «О приостановлении действия Постановления Губернатора Сахалинской области от 25.08.1999 № 332» от 04.11.1999 № 431.

С 2010 года недропользование на Прасоловском месторождении, занимающем территорию охранной зоны заповедника «Курильский», начало осуществлять ООО «Теллус». Во время проверки хозяйственной деятельности были выявлены нарушения требований Водного законодательства, Положения об охранной зоне государственного заповедника «Курильский», техники пожарной безопасности в лесах, загрязнение окружающей территории бытовым мусором, складирование горюче-смазочных материалов в водоохранной зоне моря, отсутствие пожарного инвентаря на объектах²²¹.

В настоящее время недропользование на территории Курильского заповедника приостановлено.

4. На территории **«Печоро-Илычского» государственного природного биосферного заповедника**, образованного Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 4 мая 1930 г.²²², «в 2011 году было запланировано проведение геолого-съёмочных работ, оценки перспектив территории на запасы золота, цветных металлов и других полезных ископаемых»²²³. Данный заповедник включен в границы участка Всемирного природного наследия «Девственные леса Коми»,

²²⁰ Российский правовой портал Семерка: [сайт]. URL: <http://zakon.law7.ru/base10/part1/d10ru1795.htm>.

²²¹ Официальный сайт ФГБУ государственный природный заповедник «Курильский». URL: <http://kurilskiy.ru/?main,default,id=311>.

²²² СУ. 1930. № 30, ст. 397.

²²³ Доклад при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: [сайт]. URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/greenpeace/12-03-15_Council_for_human_rights_report.pdf.

который накладывает дополнительные ограничения на режим заповедника. Работы планировалось выполнять по заказу Департамента по недропользованию по Уральскому Федеральному округу силами ОАО «Уральская геологосъемочная экспедиция».

В настоящее время данные работы не ведутся.

5. 14 января 2011 г. была озвучена инициатива начать разработку *Еланского и Елkinского медно-никелевых залежей*, находящихся в границах **«Хоперского» государственного природного заповедника**. По данным Роснедр, площадь Еланского месторождения составляет 28,9 кв. км. Прогнозные ресурсы меди оцениваются в 5,6 тыс. т, никеля – в 54,1 тыс. т, кобальта – в 10,3 тыс. т. Площадь Елkinского месторождения составляет 8,6 кв. км. Прогнозные запасы меди оцениваются в 54,6 тыс. т, никеля – в 393 тыс. т, кобальта – в 14,4 тыс. т.²²⁴

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 2360-р²²⁵ Федеральному агентству по недропользованию было поручено провести конкурс на право пользования участками недр федерального значения Еланского и Елkinского месторождений для геологического изучения, разведки и добычи медно-никелевых руд, осуществляемых по совмещенной лицензии.

По итогам конкурса победителем была признана Уральская горно-металлургическая компания²²⁶, которая в течение 14,5 лет в Новохопёрском районе должна построить горнодобывающее предприятие. Предполагаемый объем добычи составляет около 450 тысяч тонн никеля²²⁷.

6. В зоне сотрудничества **Алтайского природного биосферного заповедника**, в 25-30 километрах от Телецкого озера находится *Пыжсинское месторождение каменного угля*, открытое в 1920 году. Запасы центрального участка месторождения оцениваются в 4,5 миллиона тонн²²⁸.

²²⁴ Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_33942.html.

²²⁵ Собрание законодательства РФ. 2012. № 2, ст. 335.

²²⁶ Газета Коммерсантъ, № 91 (4876), 23.05.2012. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1940541/print>.

²²⁷ URL: <http://www.moe-online.ru/news/view/239656.html>.

²²⁸ Энергетика и промышленность России № 12 (200) июнь 2012 года: Нефть, газ, уголь в энергетике: Защитники Телецкого озера - против угольщиков. URL: <http://www.eprussia.ru/epr/200/14166.htm>.

Заповедник учрежден Постановлением Совета Министров РСФСР от 7 октября 1967 г. № 764 на основании Решения Алтайского Крайисполкома от 24 марта 1967 г. № 116. В соответствии с Приказом Минприроды России от 23.01.2006 № 8 было утверждено Положение о ФГУ ГПЗ «Алтайский», в соответствии с которым осуществление хозяйственной деятельности в его пределах запрещено.

В дополнение к общему ограничению режима, заповедник является частью объекта Всемирного культурного и природного наследия «Золотые Горы Алтая», который накладывает дополнительные ограничения на режим заповедника.

На основании приоритетной ценности реликтовой Пыжинской кедровой тайги Минприроды России пока не включает Пыжинское месторождение каменного угля в планы лицензирования на право пользования недрами²²⁹. В связи с этим, в настоящее время данное месторождение не разрабатывается.

Таким образом, вопрос разработки месторождений на территории государственных природных заповедников поднимается достаточно часто. Считаем, что данная категория ООПТ имеет самую высокую ценность для настоящего и будущих поколений и должна быть сохранена в первоначальном состоянии. Поэтому пока технологический прогресс не дойдет до уровня, позволяющего полностью исключить негативное воздействие на окружающую среду, поднимать вопрос об осуществлении недропользования на территории заповедника, в отличие от некоторых других категорий ООПТ, не представляется целесообразным.

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

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» ВБУ не являются самостоятельной категорией, несмотря на то, что ВБУ имеют все основные признаки ООПТ и

²²⁹ Генеральный план части МО «Артыбашское сельское поселение». URL: http://minregion-ra.ru/wp-content/uploads/2013/08/gen_plan_artibash_pojasn.pdf.

несут в себе важную функцию охраны местообитания водоплавающих птиц. В связи с этим, считаем необходимым рассмотреть данную природную территорию наравне с другими категориями ООПТ. Статья 1 Рамсарской конвенции под **водно-болотными угодьями** понимает районы болот, фенот, торфяных угодий или водоёмов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или солёных, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров.

В настоящее время на территории Российской Федерации имеют место прецеденты осуществления хозяйственной деятельности, в том числе недропользования, в пределах водно-болотных угодий. Данная деятельность отягчается тем, что нормативно урегулированный режим ее осуществления отсутствует.

К нормативно правовым актам, регулирующим отношения по охране и рациональному использованию водно-болотных угодий на территории Российской Федерации, относятся: Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах выполнения обязательств Российской стороны, вытекающих из конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г.» от 13 сентября 1994 г. № 1050 ²³⁰, Постановление Правительства Российской Федерации «О частичном изменении правового режима заповедной зоны северной части Каспийского моря» от 14 марта 1998 г. № 317, Постановление Совмина РСФСР «Об объявлении заповедной зоны в северной части Каспийского моря» от 31.01.1975 № 78²³¹, а также Положения о каждом конкретном водно-болотном угодье.

Следует отметить, что Рамсарская конвенция не запрещает осуществление хозяйственной деятельности в пределах водно-болотных угодий международного значения, а рекомендует в целях рационального природопользования внедрять

²³⁰ Собрание законодательства РФ. 1994. № 21, ст. 2395.

²³¹ СП РСФСР. 1975. № 4, ст. 29.

соответствующие природоохранные процедуры по снижению негативного воздействия на ВБУ. При этом в Российской Федерации законодательно не установлены данные процедуры и требования к недропользователям или иным субъектам, осуществляющим хозяйственную деятельность на территории ВБУ.

В качестве примеров недропользования в пределах ВБУ рассмотрим следующие случаи:

- 1) добыча углеводородов на территории Ахтаро-Гривенской системы лиманов Восточного Приазовья, включая государственный заказник «Приазовский»;
- 2) разработка месторождений углеводородов в пределах Группы лиманов между рекой Кубань и рекой Протока;
- 3) разведка и добыча углеводородного сырья в границах Дельты реки Волга, включая государственный биосферный заповедник «Астраханский»;
- 4) разработка «Каменного месторождения» углеводородов в пределах Верхнего двубья, включая государственный заказник «Елизаровский»;
- 5) геологическое изучение участка дна каспийского моря в пределах «перспективного ВБУ Кизлярский залив Каспийского моря».

Правовой режим Ахтаро-гривенской системы лиманов Восточного Приазовья и Группы лиманов между рекой Кубань и рекой Протока регулируется Положением о данных ВБУ, утвержденным Постановлением главы администрации Краснодарского края от 24.07.1995 № 413. В соответствии с п. 11 Положения «в границах водно-болотных угодий международного значения Краснодарского края хозяйственная деятельность осуществляется в масштабах, не влекущих к коренным изменениям экологической обстановки...»²³². Разведка и разработка всех видов полезных ископаемых относится, согласно Положению, к основным видам хозяйственной деятельности с «потенциально возможным негативным воздействием»²³³ на водно-болотные угодья международного значения.

²³²Официальный сайт Южного федерального округа. Законодательные акты.
URL: <http://www.rusouth.info/territory2/pack0m/paper-bfgaxn.htm>.

²³³ Там же.

Следовательно, режим хозяйственной деятельности в границах данной территории не запрещает осуществление недропользования, но при этом не вводит необходимые ограничения и рекомендации, а также стандарты по осуществлению подобных работ.

В настоящее время на территории ВБУ ведется добыча углеводородов ООО «Газпром добыча Краснодар» и ООО «РН-Краснодарнефтегаз». В пределах данных территорий интересы недропользователей периодически сталкиваются с интересами экологов, что влечет за собой административные проверки деятельности недропользователей и судебные разбирательства²³⁴ - все это является следствием неурегулированности режима хозяйственной деятельности, в том числе недропользования.

Другим ВБУ, в котором ведутся работы по разработке месторождения, является **Дельта реки Волга, включая государственный биосферный заповедник «Астраханский»**.

Одним из нормативно-правовых актов, определяющих особенности недропользования в границах данного ВБУ, как части заповедной зоны Каспийского моря, является Постановление Правительства Российской Федерации «О частичном изменении правового режима заповедной зоны северной части Каспийского моря» от 14 марта 1998 г. № 317.

Данным нормативно-правовым актом были внесены изменения в Постановление Совмина РСФСР «Об объявлении заповедной зоны в северной части Каспийского моря» от 31.01.1975 № 78²³⁵ в подпункт «В» пункта 4, который исключает из перечня запрещенных видов деятельности на данной территории «разработку минерального сырья, в том числе бурение нефтяных, газовых скважин и их эксплуатацию». Введенный подпункт «Ж» пункта 5, наоборот, - разрешает на данной территории «геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья с учетом специальных экологических и рыбохозяйственных требований».

²³⁴ Центр общественной информации. Дочку «Роснефти» привлекут к ответственности.
URL: <http://newcpi.wmtest.ru/2012/12/21/24512>.

²³⁵ СП РСФСР. 1975. № 4, ст. 29.

Лишь в 2009 году (спустя 15 лет после принятия решения об образовании ВБУ) Распоряжением Правительства Астраханской области от 14 октября 2009 г. № 353-Пр²³⁶ и Распоряжением Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 октября 2009 г. № 57-р²³⁷ были определены границы ВБУ, а также утверждено Положение «О водно-болотном угодье «Дельта реки Волга, включая государственный биосферный заповедник «Астраханский».

В соответствии с пп. 14 п. 3.6. данного Положения на территории ВБУ запрещаются проведение геологоразведочных и сейсморазведочных работ с использованием взрывных источников, разработка минерального сырья, в том числе бурение нефтяных, газовых скважин и их эксплуатация, а также проведение других работ, изменяющих естественный биологический и гидрологический режим водоемов, *«за исключением проведения данных работ в пределах существующих лицензионных участков недр (вне охранных зон особо охраняемых природных территорий) при согласовании с Управлением Росприроднадзора по Астраханской области, Управлением Россельхознадзора по Астраханской области и Волго-каспийским территориальным управлением Росрыболовства»*²³⁸.

На территории ВБУ «Дельта реки Волга» и территориях прилегающих к биосферному заповеднику «Астраханский», имея соответствующие лицензии, осуществляли работы по разведке и добыче углеводородного сырья ОАО «Лукойл», ОАО «ТНК-ВР», ООО «Петроресурс»²³⁹.

Еще одним ВБУ, на котором осуществляется недропользование, является «**Верхнее Двубье**», которое располагается в Ханты-Мансийском автономном округе. Положение «О Водно-болотных угодьях «Верхнее Двубье» и «Нижнее Двубье» Ханты-Мансийского автономного округа Российской Федерации, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитания водоплавающих птиц» утверждено Постановлением Администрации ХМАО «Об

²³⁶ Российская газета. 2010. № 71.

²³⁷ Там же.

²³⁸ Там же.

²³⁹ Гринпис России. Письмо депутата государственной думы президенту РФ В.В. Путину: [сайт]. URL: <http://www.wwf.ru/data/news/3130/federalnoesobrani-erossiiskoifederaciigosudarstvennayduma.doc>.

установлении границ водно-болотных угодий и утверждении положения о них» от 31.08.1995 № 176²⁴⁰. ВБУ «Верхнее Двубье» представляет собой участок поймы реки Оби, включающий в себя территорию Елизаровского государственного природного заказника федерального значения, на которой устанавливается специальный режим охраны и использования природных ресурсов.

В соответствии с п. 8 Положения о ВБУ «Верхнее Двубье» хозяйственная деятельность в границах ВБУ осуществляется в масштабах, не влекущих коренных изменений окружающей среды обитания, условий размножения, линьки и остановок на пролете водоплавающих птиц и их гибели. Регламент хозяйственной деятельности, сроки и способы ее проведения согласовываются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации. В Положении приведен исчерпывающий перечень видов хозяйственной деятельности «с потенциально негативным воздействием»²⁴¹ на водно-болотные угодья международного значения. Среди них перечисляется «разведка и разработка всех видов полезных ископаемых»²⁴². Также в Положении указывается, что на любой из перечисленных видов хозяйственной деятельности в границах ВБУ постоянно или на определенные сроки могут быть установлены ограничения вплоть до полного запрета. Недропользователи обязаны на территории ВБУ соблюдать ограничения на природопользование, вводимые в соответствии с данным положением. При этом подробных ограничений хозяйственной деятельности Положением не установлено.

В пределах территории ВБУ «Верхнее двубье» осуществляется разработка «Каменного месторождения» углеводородов одновременно двумя недропользователями: ООО «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь»²⁴³ и ОАО «ТНК-ВР»²⁴⁴ (в настоящее время ОАО «Роснефть»).

²⁴⁰ Экологический портал Югры. URL: ecougra.ru/areas/registry/6/1.

²⁴¹ Там же.

²⁴² Там же.

²⁴³ Там же.

²⁴⁴ Официальный сайт ОАО «ТНК-ВР» / Новые месторождения – вызовы и решения ТНК-ВР/ Обзор деятельности и основные финансовые показатели 2010 г. URL: http://sustainability-report-2010.tnk-bp.ru/ru/e-arth/new_fields/.

ООО «ЛУКОЙЛ – Западная Сибирь» разрабатывает пять лицензионных участков, которые частично лежат в ВБУ «Верхнее Двубье». На лицензионных участках Каменный, Водораздельный и Гальяновский, которые находятся в пойме р. Обь в районе поселка Каменный, ведется интенсивное развитие инфраструктуры, связанной с добычей нефти. По данным, которые приводятся Экологическим порталом Югры²⁴⁵, в пределах этих лицензионных участках пробурено 20 буровых скважин и ведутся работы по строительству трубопроводов и автодорог к ним.

Район «Пойма» Каменного лицензионного участка по данным за 2010 год компании ОАО «ТНК-ВР» (ОАО «Роснефть») занимает 3% от общей площади ВБУ²⁴⁶. Разработка участка «Пойма» в соответствии с лицензионными условиями была разрешена при условии, что она не изменит характеристики водно-болотных угодий. Недропользователем была принята схема разработки месторождения с минимальным воздействием на окружающую среду.

Исследуя прецеденты осуществления хозяйственной деятельности в пределах ВБУ, стоит обратить внимание на **«Кизлярский залив Каспийского моря»**. Этот участок входит в «Перспективный список ВБУ»²⁴⁷ - в список участков природных территорий и акваторий, рекомендованных для внесения в перечень водно-болотных угодий, охраняемых Рамсарской конвенцией. Он также включает в себя территорию государственного природного заказника «Аграханский» и государственного природного заповедника «Дагестанский». Согласно Положениям об этих ООПТ в их границах запрещаются: геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых, а также выполнение иных связанных с использованием недрами работ.

Несмотря на это в 2001 году федеральным органом исполнительной власти была выдана ООО «Мегатрон НВК» лицензия № ШКС 10972 НП на право геологического изучения в пределах участков дна Каспийского моря,

²⁴⁵ Экологический портал Югры. URL: ecougra.ru/areas/registry/6/1.

²⁴⁶ Официальный сайт ОАО «ТНК-ВР» / Новые месторождения – вызовы и решения ТНК-ВР/ Обзор деятельности и основные финансовые показатели 2010 г. URL: http://sustainability-report-2010.tnk-bp.ru/ru/e-arth/new_fields/.

²⁴⁷ Водно-болотные угодья России. Теневой список. Кизлярский залив каспийского моря: [сайт]. URL: <http://www.fesk.ru/wetlands/151.html>.

прилегающих к территории Республики Дагестан (участок «Гюлений»), сроком до 2010 года. В границах данного участка оказались территории заповедника «Дагестанский» и природного заказника «Аграханский». В соответствии с лицензионным соглашением пользователь недр имел право проводить морские сейсморазведочные работы и бурение скважин на всей территории лицензионного участка.²⁴⁸

Таким образом, проблема правового регулирования пользования недрами в пределах ВБУ действительно существует, и в настоящее время отсутствует системный подход по ее решению. Для урегулирования осуществления недропользования в пределах водно-болотных угодий международного значения, периодически вносятся изменения в Положения о них.

В соответствии с этим, считаем необходимым установить в законодательстве особые рамочные требования к недропользователям, осуществляющим хозяйственную деятельность в пределах данных территорий, а также внести поправки в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ с включением водно-болотных угодий как самостоятельной категории ООПТ.

²⁴⁸ Гринпис России. Заповедник нефтяникам не помеха.: [сайт]. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2010/September/95768/>.

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

В последнее десятилетие во многих странах участились случаи пользования недрами в пределах ООПТ. К таким примерам можно отнести:

- 1) добычу нефти в «Национальном Арктическом заповеднике» на территории штата Аляска в США²⁴⁹;
- 2) разработку нефтяного месторождения «Миттельплате», охватывающего южную часть национального парка «Шлезвиг-Гольштейнское Ваттовое море» в Германии²⁵⁰;
- 3) разработку нефтяных месторождений «Ишпинго», «Гамбокоча» и «Типутини» (ИТТ), которые расположены большей частью в амазонском заповеднике «Ясуни», объекте всемирного наследия в Республике Эквадор²⁵¹;
- 4) разработку золоторудного месторождения «Кумтор» в пределах «Сарычат-Эрташского» заповедника Республики Кыргызстан²⁵²;
- 5) добычу урана на территории заповедника «Селус-Гейм» в Объединенной Республике Танзания²⁵³;
- 6) добычу торфа в Республике Беларусь на территории заказников «Морочно» «Выгонощанское», «Янка», «Голубицкая пуца», «Докудовский», «Озеры», «Ветеревичский», «Унухальское-1»²⁵⁴.

В настоящем исследовании взят за основу австралийский опыт регулирования пользования недрами в пределах ООПТ ввиду того, что Австралия (Австралийский Союз) имеет схожие черты с Российской Федерацией. Во-первых, территория Австралии, как и России, имеет огромную площадь (шестое

²⁴⁹ Электронная версия журнала Neftegaz.ru. URL: <http://neftegaz.ru/analysis/view/5405>.

²⁵⁰ Deutsche Welle. URL: <http://www.dw.de/mittelplate>.

²⁵¹ Каталог Минералов.ru. URL: <http://www.catalogmineralov.ru/news7695.html>.

²⁵² Центр Человеческого развития Древо жизни. Живые сокровища Сарычат-Эрташского заповедника ценнее, чем золото. URL: <http://treelife.org.kg/index.php/ru/kumtor/24-sarychat>.

²⁵³ Информационно-аналитический центр Минерал: Танзания начнет добычу урана на территории заповедника. URL: <http://www.mineral.ru/News/45376.html>.

²⁵⁴ Официальный сайт Солигорского районного исполнительного комитета. URL: <http://www.soligorsk.by/ru/news/republic?id=2942>.

место в мире) и богата природными ресурсами. При этом, площадь, занимаемая ООПТ, составляет 12 % (в России 11%) от общей территории страны. Во-вторых, добычная отрасль Австралии занимает лидирующее положение в экономике. В-третьих, Австралия, как и Россия, имеет федеративную форму государственного устройства, а, следовательно, и общие черты управления ООПТ. Кроме того, правовой режим хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр, подробно урегулирован на законодательном уровне с установлением необходимых ограничений, требований и запретов.

§1. Правовое регулирование хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр в пределах национального парка «Какаду»

В 1975 году в Северной территории Австралии был образован национальный парк «Какаду», который в настоящее время является самым большим национальным парком Австралии.

В соответствии с частью 15 Закона «Об охране окружающей среды и биологического разнообразия» (Environmental protection and biodiversity conservation Act, 1999²⁵⁵) национальный парк «Какаду» является особо охраняемой территорией, относимой к государственным природным резервам. Особую ценность представляют его археологическая, этнологическая и природная составляющие. Однако, на территории парка находятся крупные залежи урана. Стоит отметить, что Австралия занимает первое место в мире по запасам, добыче и переработке данного полезного ископаемого, а урановая промышленность играет одну из главных ролей в экономике Австралии.

Положением о национальном парке «Какаду» (Proclamation Kakadu national park)²⁵⁶ определены географические границы парка, из которых было выведено месторождение урановой руды. Месторождение находится внутри национального

²⁵⁵ Official website of Australia Government. Environmental protection and biodiversity conservation Act 1999.
URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00506>.

²⁵⁶ Official website of Australia Government. Proclamation Kakadu National Park.
URL: <http://www.comlaw.gov.au/Details/F2008B00727>.

парка и разделено на два больших (152 км²) лицензионных участка: Рейнджер (Ranger Project Area) и Джабилука (Jabiluka Mineral Lease)²⁵⁷.

На территории национального парка «Какаду» осуществляется хозяйственная деятельность, связанная с использованием недрами по извлечению урановой руды. Добыча началась в 1981 году, когда была открыта шахта «Рейнджер» № 1 (Ranger), которая находится вблизи города Джабиру (Jabiru) и окружена национальным парком «Какаду». Производительность шахты в 1981 году составляла 3300 тонн оксида урана, что позволило Австралии стать одной из самых крупных уранодобывающих стран в мире. Шахта «Рейнджер» обеспечивает 11% мировой потребности в уране. С момента начала добычи мощность шахты увеличена до 5500 т/год²⁵⁸.

Правовое регулирование проекта «Рейнджер» берет свое начало с момента заключения «Коммерческого соглашения о реализации проекта по разработке уранового месторождения «Рейнджер» (Ranger Uranium Project: Government Agreement²⁵⁹ (9 января 1979)) (далее - Соглашение) между Правительством Австралии и пользователями недр, ставшими участниками данного проекта, а именно: Peko-Wallsend Operation Ltd, Electrolytic Zinc Company of Australasia Limited и Australian Atomic Energy Commission.

Соглашение содержит положения, касающиеся осуществления вышеперечисленными пользователями недр следующих видов деятельности:

- разведка и добыча урана в пределах лицензионного участка «Рейнджер»;
- составление проекта технического плана по добыче и переработке урановой руды;
- оценка уровня содержания урана в породе;
- переработка отработанной урановой руды.

²⁵⁷ См.: приложения № 2, 3, 4.

²⁵⁸ Официальный сайт аналитического центра «Centre EIR», статья «Уран в Австралии».
URL: <http://eircenter.com/ua-analiitika/uran-v-avstralii>.

²⁵⁹ Official website ANTS (agreements, treaties, negotiated settlements project). Ranger Uranium Project: Government Agreement. URL: <http://www.atns.net.au/agreement.asp?EntityID=1717>.

В 1980 году к Соглашению присоединилась Energy Resources of Australia Ltd, которая в настоящее время является основным участником данного проекта и получила право на разработку недавно открытых шахт Ranger № 2 и Ranger № 3.

В настоящее время правовое регулирование проекта «Рейнджер» осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровне следующими нормативно-правовыми актами:

1) Федеральный уровень:

- Закон «Об атомной энергетике» (Atomic energy Act 1953)²⁶⁰;
- Закон «Об охране окружающей среды в районе Аллигатор Риверс» (Environmental Protection (Alligator Rivers Region) 1978)²⁶¹;

2) Региональный уровень:

- Закон «О защите прав коренных народов» (Aboriginal Land Rights)²⁶²;
- Закон «О добыче полезных ископаемых Северной Территории» (Mining management Act by Northern Territory Government)²⁶³.

Часть 3 Закона «Об атомной энергетике» полностью посвящена регулированию взаимоотношений участников проекта «Рейнджер». Статья 41 части 3 вышеупомянутого закона устанавливает, что Министр письменным разрешением может наделить полномочиями юридическое лицо на осуществление деятельности в зоне проекта «Рейнджер».

С учетом ограничений, установленных в разрешении, уполномоченное юридическое лицо на осуществление деятельности в зоне проекта «Рейнджер» имеет право:

- приступать к осуществлению работ на территории проекта с привлечением необходимого персонала;

²⁶⁰ Official website of Australian Government. Atomic energy Act 1953.
URL: <http://www.comlaw.gov.au/Series/C1953A00031>.

²⁶¹ Official website of Australian Government. Alligator Rivers Region.
URL: <http://www.comlaw.gov.au/Series/C2004A01827>.

²⁶² Official website of Australian Government. Aboriginal Land Rights.
URL: <http://www.comlaw.gov.au/Series/C2004A01620>.

²⁶³ Official website of Australian Government. Mining management Act by Northern Territory Government.
URL: http://www.nt.gov.au/d/Minerals_Energy/index.cfm?header=Mining.

- занимать часть или всю территорию, которая является территорией проекта «Рейнджер»;
- осуществлять как наземные, так и подземные работы с целью разведки и добычи полезных ископаемых;

В целях реализации работ по добыче полезных ископаемых дополнительно разрешаются следующие действия:

- строительство зданий и сооружений на территории проекта «Рейнджер»;
- прокладка и сооружение водотоков, дамб, водоотводных каналов и дорог;
- возведение сооружений для использования воды;
- осуществление демонтажа и перемещение оборудования и транспорта по территории проекта.

Также в статье 41 уточняется, что деятельность, осуществляемая уполномоченными на то разрешением лицами, будет признаваться деятельностью, реализуемой в интересах государства, а все извлеченные полезные ископаемые и минералы переходят в собственность государства.

Среди прочего в части 3 Закона «Об атомной энергетике» подробно описывается процесс аннулирования, замены, а также переход прав и обязанностей от одного юридического лица к другому по осуществлению деятельности в зоне проекта «Рейнджер».

Закон «Об охране окружающей среды в районе Аллигатор Риверс» распространяет свое действие на территорию, где, в том числе располагается национальный парк «Какаду» и рудник «Рейнджер». Основной целью закона является создание системы органов государственного надзора за осуществлением хозяйственной деятельности на территории проекта «Рейнджер».

К таким органам относятся:

- 1) Консультативный комитет (экспертная комиссия) (Advisory Committee);
- 2) Технический комитет (Technical Committee);
- 3) Научно-исследовательский институт (The Institute);

4) Специалист по организационно-технологическому контролю деятельности (супервайзер) (The Supervising Scientist).

В соответствии со статей 16 части 3 Закона «Об охране окружающей среды в районе Аллигатор Риверс» основной функцией *Консультативного комитета* является организация дискуссионных собраний в целях обсуждения и решения проблем, связанных с воздействием осуществления хозяйственной деятельности по добыче урановой руды на состояние окружающей среды в пределах территории района Аллигатор Риверс (в том числе в пределах национального парка «Какаду»), а также проблемных вопросов по итогам исследований окружающей среды региона с последующей передачей результатов исследований на рассмотрение Техническому Комитету.

В соответствии со статьей 22В части 3 Закона «Об охране окружающей среды в районе Аллигатор Риверс» к основным функциям *Технического Комитета* относится:

- 1) рассмотрение программ исследований, а также программ по сбору и оценке информации о влиянии хозяйственной деятельности на окружающую среду национального парка «Какаду»;
- 2) осуществление анализа по итогам реализации вышеуказанных программ;
- 3) выдача рекомендаций Министру в части характера и объема необходимых исследований, а также списка наиболее подходящих независимых организаций для их реализации;
- 4) направление в Консультативный комитет предложений по внесению дополнений в программы.

Основной функцией *Научно-исследовательского института* является участие в проведении исследований в области влияния хозяйственной деятельности, связанной с пользованием недрами, в том числе на окружающую среду национального парка «Какаду».

В соответствии со статьей 5 части 2 Закона «Об охране окружающей среды в районе Аллигатор Риверс» к основным функциям *Специалиста по организационно-технологическому контролю (супервайзера)* относятся:

- 1) составление и разработка программ исследований, а также программ по сбору и оценке информации о влиянии хозяйственной деятельности на окружающую среду территории национального парка «Какаду»;
- 2) составление, разработка или принятие участия в разработке стандартов, норм и методик, регулирующих процесс добычи урановой руды, а также дополнение и внесение поправок в уже существующие стандарты, нормы и практики;
- 3) принятие мер по защите и восстановлению окружающей среды в процессе осуществления хозяйственной деятельности по добыче урана;
- 4) осуществление контроля за исполнением, в отношении осуществления деятельности по добыче урана в пределах лицензионного участка, требований к уровню оказания воздействия на окружающую среду;
- 5) оказание консультационных услуг в части осуществления деятельности по добыче урана.

Особое внимание со стороны Правительства Австралии к данной территории объясняется тем, что, помимо прочего, она признана местом проживания коренных малочисленных народов Австралии (аборигенов). Их права и обязанности урегулированы *Законом «О защите прав коренных народов»*.

Статья 44 части 3 данного закона, регулирует вопросы аренды земельных участков в целях дальнейшей добычи полезных ископаемых на территории проживания коренного населения Австралии.

В 1978 году было заключено соглашение²⁶⁴ между Правительством Австралии и Советом Северной Территории (далее – Совет) – уполномоченным органом, действующим от имени коренного населения, проживающего в Северной территории Австралии, в том числе в пределах национального парка «Какаду», по вопросам реализации проекта «Рейнджер» на следующих условиях:

- 1) участок, на котором будут вестись работы, пользователь недр берет в аренду с ежегодной арендной платой в размере 200 000 \$.

²⁶⁴ Official website ANTS (agreements, treaties, negotiated settlements project). Ranger Uranium Project: Section 44 Agreement. URL: <http://www.atns.net.au/agreement.asp?EntityID=1702>.

- 2) 1,3 млн. \$ должны быть выплачены пользователем недр пятью частями до начала полномасштабных работ по добыче урана;
- 3) 600 000 \$ должны быть выплачены пользователем недр четырьмя частями на административные (представительские) расходы Совета;
- 4) разработка экологических требований к осуществлению работ;
- 5) работы по добыче урана будут реализовываться только в пределах арендуемого участка;
- 6) пользователь недр обязуется после окончания работ провести рекультивацию территории;
- 7) проведение мониторинга пользователем недр состояния здоровья коренного населения;
- 8) образование коренным населением органов контроля за состоянием окружающей среды в рамках проекта «Рейнджер» (Aboriginal Liaison Committee and the appointment of an Aboriginal Traditional Owner as Liaison Officer);
- 9) оказание содействия в трудоустройстве и обучении с последующим трудоустройством местного населения;
- 10) пользователь недр обязуется оказать содействие в развитии малого бизнеса местного населения;
- 11) обеспечение сохранения объектов историко-культурного наследия;
- 12) обеспечение ознакомления работников проекта с культурными ценностями местного населения.

Дополнительно установлены экологические требования к пользователям недр, являющихся участниками проекта «Рейнджер»: Environmental Requirement of the Commonwealth of Australia for the operation of Ranger Uranium Mine.²⁶⁵

Данные требования делятся на два больших блока - первичные и вторичные. Первичные требования включают в себя:

- 1) Защиту окружающей среды, что подразумевает под собой:

²⁶⁵ Official website ANTS (agreements, treaties, negotiated settlements project) (agreements, treaties, negotiated settlements project). Environmental Requirement of the Commonwealth of Australia for the operation of Ranger Uranium Mine. URL: <http://www.environment.gov.au/resource/environmental-requirements-ranger-uranium-mine>.

а) сохранение особенностей и характеристик, в соответствии с которыми национальный парк «Какаду» был внесен в список объектов Всемирного природного наследия;

б) сохранение целостности экосистемы водно-болотных угодий;

в) защиту здоровья аборигенов и иных групп коренного населения;

г) сохранение биологического разнообразия водной и наземной экосистем.

2) Пользователи недр обязуются проводить работы по восстановлению состояния экосистемы на территории реализации проекта до уровня состояния экосистемы, окружающего национальный парк «Какаду», то есть реализовывать меры по рекультивации, которые должны включать в себя:

а) восстановление растительного покрова путем засаживания аналогичных видов и плотности растений, находящихся в национальном парке «Какаду».

б) стабилизации радиационного фона до уровня норм, установленных австралийскими стандартами с целью обеспечения нормальной жизнедеятельности коренного населения.

Вторичные экологические требования включают в себя следующее:

1) Требования к качеству воды:

а) пользователям недр запрещается использование наземных и подземных водных ресурсов в целях реализации проекта, а также утилизация сточных вод на территории лицензионного участка;

б) дополнительно устанавливаются нормативные значения уровня электропроводности, рН и уранизации вод.

2) Требования к качеству воздуха:

а) уровень газовых выхлопов и сопутствующих компонентов должен соответствовать нормам, установленным австралийским законодательством, а также пользователи недр обязаны стремиться к минимизации от возможных радиоактивных, физических и химических выбросов в атмосферу;

б) качество воздуха должно быть обеспечено на уровне, безопасном для коренного населения.

3) Защита от радиации:

а) пользователи недр обязаны разрабатывать систему мер по контролю уровня радиоизлучения в результате осуществления деятельности по добыче урана. Система должна обеспечивать минимальное радиоактивное воздействие и окружающую среду.

4) Требования к хранению, использованию и утилизации опасных веществ и отходов:

а) пользователи недр обязаны составлять отчеты о местонахождении, составе и химических характеристиках всех опасных веществ и отходов, использованных или располагающихся на территории реализации проекта «Рейнджер»;

б) пользователи недр обязаны гарантировать, что опасные отходы не оказывают влияние на состояние окружающей среды за пределами территории реализации проекта «Рейнджер».

5) Составление плана рекультивации:

а) пользователи недр обязаны составлять и направлять на согласование Специалисту по организационно-техническому контролю план по восстановлению окружающей среды.

б) Охрана почвенного слоя, растительности и фауны – все участники проекта обязаны минимизировать:

а) нарушение почвенного слоя, растительного покрова в пределах территории реализации проекта «Рейнджер»;

б) риск заражения представителей фауны загрязненной водой.

7) Требования к использованию и утилизации отработанной породы:

а) по окончании работ пользователи недр обязаны разместить отработанную породу внутри выработанной шахты;

б) методика размещения породы должна быть согласована со специалистом, обеспечивающим:

- физическую изоляцию отходов на десять тысяч лет;
- отсутствие угрозы загрязнения окружающей среды в течение десяти тысяч лет;
- нормативный уровень радиации.

Помимо первичных и вторичных экологических требований устанавливаются дополнительные обязанности и требования, которые пользователи недр обязаны исполнять.

В соответствии с пунктом 12 Экологических требований все работы реализуемые на территории проекта должны соответствовать наилучшим имеющимся в настоящее время практически осуществимым технологиям (Best Practicable Technology-ВРТ).

Под данным термином понимаются технологии время от времени применяемые в процессе реализации проекта «Рейнджер», которые позволяли достичь максимально положительного экологического эффекта и включают в себя:

- 1) использование экологических стандартов, разработанных пользователями недр разных стран, добывающими уран в области:
 - 1.1) регулирования сброса сточных вод;
 - 1.2) мероприятий по предотвращению разрушения экосистем;
- 2) методологию адаптации используемых технологий и ресурсов к наиболее экологически-эффективным;
- 3) технологии, позволяющие обнаруживать присутствие загрязнений
- 4) учет особенностей географической расположенности шахт;
- 5) возраст оборудования, используемого в процессе добычи урана, а также их возможности по снижению загрязнения окружающей среды;
- 6) мониторинг влияния социальных факторов, включающих предложения по использованию альтернативных технологий.

Любые предложения по смене или усовершенствованию используемых технологий должны быть подкреплены ВРТ-анализом (ВРТ-analysis), который будет учитывать экологическое значение проекта. ВРТ-анализ должен проводиться с привлечением всех участников проекта «Рейнджер», а также получения их экспертного мнения.

Помимо использования наилучших технологий, в течение реализации проекта пользователи недр обязаны разрабатывать программу по мониторингу

окружающей среды и направлять ее на согласование Специалисту по организационно-техническому контролю.

Дополнительно отмечается, что мониторинг должен включать в себя оценку окружающей среды не только территории самого проекта, но и иных близ лежащих территорий.

Пользователи недр обязуются направлять результаты экологического мониторинга на рассмотрение Специалисту по организационно-техническому контролю.

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.

В данный отчет входят следующие главы:

- 1) оценка состояния водных ресурсов;
- 2) оценка состояния почвенного покрова;
- 3) оценка уровня сохранности культурно-исторических объектов;
- 4) результаты экологических исследований;
- 5) результаты экологических мониторингов, включая результаты мониторингов, проведенных по запросу Специалиста по организационно-техническому контролю;
- 6) результаты мониторинга по влиянию проекта «Рейнджер» на жизнь коренного населения;
- 7) итоги контроля за использованием, хранением и утилизацией отходов;
- 8) итоги мониторинга по состоянию радиоактивного фона;
- 9) мониторинг состояния окружающей среды;
- 10) мониторинг использования и утилизации отработанной породы;
- 11) отчеты по охране труда и промышленной безопасности, включая отчеты по итогам обучения персонала;
- 12) итоги реализации плана по рекультивации.

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 использованием недрами, совершенствования экологических требований и предоставления отчетов о состоянии окружающей среды в пределах ООПТ. Данный пример не является единственным в Австралии.

§2. Правовое регулирование осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах заповедника «Барроу»

Другим прецедентом осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием 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.

²⁶⁶ Official website of Government of Western Australia. Petroleum Act 1936.

URL: http://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_11925_homepage.html.

²⁶⁷ Official website of Government of Western Australia Petroleum and Geothermal Energy Resources 1967.

URL: http://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_704_homepage.html.

Право пользования недрами месторождения «Горгон» получили Chevron, ExxonMobil, Shell, Osaka Gas, Tokyo Gas и Chubu Electric Power, которые осуществляют:

- «Строительство газоперерабатывающего завода на острове «Барроу».
- Разработку подводных месторождений «Горгон» и «Джанс», предусматривающую строительство до 30 подводных трубопроводов, соединяющих месторождения с островом Барроу.
- Строительство объектов для отгрузки сжиженного природного газа».²⁶⁸

Помимо того, что остров «Барроу» является заповедником, он так же 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 использованием недрами на территории резерва класса «А», недропользователю предварительно необходимо получить соответствующее разрешение Министра природных

²⁶⁸ Официальный сайт компании «Хэтч», статья «Проект Gorgon».

URL: <http://www.hatch.ru/Neftegazovaja/Proekty/Gorgon.htm>.

²⁶⁹ Official website of Government of Western Australia Land Administration Act 1997.

URL: http://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_509_homepage.html.

ресурсов (The Minister for Mines) и Министра по резервам (The Minister for Reserves). Для получения прав на аренду земельного участка, в пределах которого намечается добыча полезных ископаемых или строительство трубопроводов и иных объектов, пользователю недр необходимо пройти процедуру согласования с Парламентом. Министр по земельным ресурсам (The Minister for Lands) принимает решение по отнесению земельного участка к землям резервов класса «А», а также он обладает полномочиями по изменению границ резервов. В соответствии со статьей 42 Закона «Об управлении земельными ресурсами» изменения границ возможны в размере не более 5% территории резерва. Однако окончательное решение об изменении границ принимают члены Парламента.

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 принятия 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).

В соответствии со статьей 5 соглашения для реализации проекта предоставляется 332 га земли острова, что составляет примерно 1,5% всей его площади.

Статья 13 Соглашения устанавливает, что недропользователи обязаны создать *Комитет по контролю осуществления деятельности на территории острова Барроу* (Barrow Island Coordination Council). Комитет должен выдвинуть

²⁷⁰ Official website of Government of Western Australia . Gorgon Gas Processing and Infrastructure Project Agreement. URL: http://www.slp.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_76_homepage.html.

одного *Представителя-менеджера* (Barrow Island Coordination Council Manager) для взаимодействия с Министром Западной Австралии (the Minister) и Министром по контролю и управлению деятельности на территории особо охраняемых территорий и земель Западной Австралии (Conservation and Land Management Act Minister). В компетенцию Представителя-менеджера входит:

- 1) утверждение календарного плана работ с Департаментом по охране особых природных территорий и земель Западной Австралии (Department of Conservation and Land Management) ;
- 2) организация личных встреч представителя-менеджера (возможно с привлечением участников Комитета) с представителями Департамента по охране особых природных территорий и земель Западной Австралии по вопросам реализации тех или иных работ;
- 3) проведение мониторинга закупок и процедуры поставки материалов на территорию острова, а также обеспечение норм безопасности по доставке работников;
- 4) осуществление планирования и координации мероприятий по промышленной безопасности (ликвидации утечки углеводородов и иных веществ, способных нанести вред окружающей среде заповедника);
- 5) подготовка докладов для Министра Западной Австралии один раз в двенадцать месяцев об итогах завершённых этапов работ и ходе реализации проекта.

Пользователи недр обязаны по возможности привлекать трудовые ресурсы Западной Австралии, закупать оборудование и материалы у местных поставщиков и производителей, заключать договоры с местными заводами.

Помимо прочего в целях реализации проекта «Горгон» разработаны специальные экологические требования (Gorgon Gas Revised Proposal)²⁷¹. В соответствии с пунктом 2 данных требований пользователем недр ежегодно

²⁷¹ Official website of Australian Government. Department of Environment. Gorgon Gas Revised Proposal. URL: <http://www.environment.gov.au/epbc/notices/assessments/2008/4178/index.html>.

должен предоставляться документ «Обзор результативности деятельности по охране окружающей среды».

Данный документ должен содержать следующую информацию:

- 1) результаты исследований состояния наземной и подземной экосистем;
- 2) план по обеспечению экологической безопасности как на суше, так и на территории морской акватории;
- 3) результаты исследований по влиянию проекта на состояние популяции морских черепах (включая анализ световой активности и уровня шума);
- 4) результаты исследований состояния подземной фауны;
- 5) предоставление плана действий и восстановления состояния экосистем, в случае возгорания трубопровода;
- 6) принципы работы системы впрыска диоксида углерода;
- 7) состояние окружающей среды прибрежной зоны.

Помимо ежегодных обзоров, каждые пять лет с момента предоставления первого обзора все пользователи недр обязуются предоставлять:

- 1) ежегодные обзоры за пятилетний срок;
- 2) дополнительные исследования к данным, отражающимся в ежегодных обзорах (отражены в приложении № 3 к экологическим требованиям);
- 3) данные комплексного анализа показателей окружающей среды за пять прошедших лет;
- 4) предложения по усовершенствованию системы управления состоянием окружающей среды;

Таким образом, зарубежный опыт показывает, что добыча полезных ископаемых в пределах особо охраняемых природных территорий (национальные парки, заповедники, объекты всемирного наследия) возможна, а правовой режим недропользования в пределах ООПТ в законодательстве Австралии урегулирован. При этом во главу угла ставятся различные мероприятия по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, которые недропользователи обязуются выполнять для исключения или минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

В соответствии с этим, зарубежный опыт регулирования осуществления хозяйственной деятельности может лечь в основу разработки подобного режима в Российской Федерации.

Глава 4. Предложения по формированию правового режима особо охраняемых участков недр

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

Несмотря на существующие в действующем законодательстве запреты или ограничения, в настоящее время в пределах большого количества ООПТ ведется или намечается деятельность, связанная с добычей полезных ископаемых. Вместе с тем, правовое регулирование осуществления такой деятельности не сформировано, что не позволяет применять необходимые меры по обеспечению экологической безопасности при организации и проведении работ.

Для обеспечения экологической безопасности при осуществлении любых видов хозяйственной деятельности законодательство содержит требование о необходимости получения положительного заключения государственной экологической экспертизы на проекты планируемых работ. Однако ввиду наличия запрета на осуществление пользования недрами в пределах основных видов ООПТ, такое заключение не может быть получено, вследствие чего земельные участки, в пределах которых планируется осуществлять деятельность, связанную с использованием недрами, исключают из состава ООПТ.

Анализируя существующий сегодня правовой режим особо охраняемых природных территорий, можно выделить четыре основные проблемы, три из которых связаны с правовым регулированием осуществления пользования недрами, де-факто расположенными в пределах ООПТ.

Первая проблема характерна для природных парков, государственных природных заказников и ВБУ. В отношении этих природных комплексов появилась тенденция к внесению изменений в их положения, которые разрешают недропользование или допускают строительство, эксплуатацию и ремонт линейных объектов в пределах данных категорий ООПТ. Изменения вносятся, как правило, для обеспечения возможности осуществления инфраструктурных проектов и проектов по разработке полезных ископаемых, которые

осуществляются как в интересах государства, так и в интересах конкретных предприятий и инвесторов.

К примерам осуществления хозяйственной деятельности в пределах природных парков и заказников относятся:

- 1) разработка Тальникового месторождения, расположенного в пределах природного парка «Кондинские озера»;
- 2) строительство газопровода «Алтай» в границах природных парков «Зона покоя Укок» и «Уч Энемек»;
- 3) строительство газопроводов «Сахалин-Хабаровск-Владивосток» и «Сила Сибири» в пределах заказника «Леопардовый»;
- 4) разработка Коровинского и Кумжинского месторождений на территории «Нижнепечорского» и «Ненецкого» заказников;
- 5) освоение месторождений в пределах «Приазовского» заказника;
- 6) добыча гипса в окрестностях государственного природного заказника «Богдинско-Баскунчакский»;
- 7) разведка и добыча углеводородного сырья в пределах Капканского нефтяного месторождения, расположенного на землях государственного природного заказника «Капкан Гора»;
- 8) пользование недрами в пределах заказника «Сэбысь».

Для реализации проектов в отношении всех вышеуказанных ООПТ были внесены соответствующие изменения в их положения.

К примерам осуществления хозяйственной деятельности в пределах ВБУ относится:

- 1) добыча углеводородов на территории Ахтаро-Гривенской системы лиманов Восточного Приазовья, включая государственный заказник «Приазовский»;
- 2) разработка месторождений углеводородов в пределах Группы лиманов между рекой Кубань и рекой Протока;
- 3) разведка и добыча углеводородного сырья в границах Дельты реки Волга, включая государственный биосферный заповедник «Астраханский»;

- 4) разработка «Каменного месторождения» углеводородов в пределах Верхнего двубья, включая государственный заказник «Елизаровский»;
- 5) геологическое изучение участка дна каспийского моря в пределах «перспективного ВБУ Кизлярский залив Каспийского моря».

Данная тенденция к внесению изменений в положение о той или иной особо охраняемой природной территории не всегда положительно сказывается на ней. Такие изменения зачастую вносятся бессистемно, следствием чего является непроработанность режима, где не учитываются природные особенности территории. Кроме того, как показывает практика, помимо нормы, разрешающей хозяйственную деятельность, не устанавливаются экологические ограничения и природоохранные требования.

Вторая проблема, заключающаяся в изменении границ ООПТ²⁷² в целях выведения де-юре месторождений за их пределы, типична для заказников, национальных парков и заповедников. Примерами данной проблемы являются:

- 1) изменение границ «Чугского» государственного природного ландшафтного заказника в целях беспрепятственного проведения геологоразведочных работ и разработки гипсового месторождения;
- 2) корректировка границ «Ямальского» заказника в целях правового урегулирования разработки газового месторождения;
- 3) при образовании национального парка «Бузулукский бор» были де-юре выведены из границ парка скважины, которые де-факто продолжают находиться в сосновом лесу. Выведение данных скважин со схемы не решает экологических проблем и тем более не устанавливает требований и ограничений к недропользователям;
- 4) неоднократные изменения границ национального парка «Югд Ва» в целях разработки золоторудного месторождения, которые в итоге были признаны судом незаконными;

²⁷² Региональные проблемы особо охраняемых природных территорий (на примере ООПТ Республики Адыгея); под ред. С.А. Трепета. Майкоп: Изд-во «Качество», 2003. С. 117.

5) существует множество примеров изменений границ государственных природных заповедников («Ненецкий», «Тигирекский», «Курильский», «Хоперский», «Печоро-Илычский», «Алтайский») в целях вывода де-юре с их территорий месторождений полезных ископаемых.

Таким образом, сформировав правовой режим ООПТ в части порядка осуществления в его пределах хозяйственной деятельности, законодатель пресечет необходимость в корректировке границ особо охраняемых природных территорий.

Третья проблема, в первую очередь, относится к национальным паркам, хотя ее решение могло бы помочь и при решении аналогичных проблем для других категорий ООПТ.

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» и иными, принятыми в соответствии с ним нормативными актами, недра предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами.

Тем не менее, границы участков недр, подлежащих передаче национальному парку, по плоскости и глубине, а также порядок их передачи законодательно не установлен. Казалось бы, данная неурегулированность не должна отрицательно сказываться на данной категории ООПТ ввиду существующих норм закона и позиции большинства экологов, что на территории национального парка должна быть запрещена любая деятельность, противоречащая его целям и задачам. Но как показывает практика, ввиду постепенного и значительного ухудшения качества запасов полезных ископаемых, как вновь открываемых, так и уже открытых, возникает объективная необходимость в освоении ранее уже открытых высоко рентабельных запасов, особенно если они расположены в регионах с развитой инфраструктурой. Аналогичная ситуация сложилась и в отношении иных видов хозяйственной деятельности, например, строительство трубопроводов, федеральных дорог и тоннелей. Саму деятельность, в том числе недропользование, предполагается осуществлять не на поверхности территории национального парка, а под ним (то

есть в некоторой, определенной конкретными координатами, части недр под национальным парком, как правило, ниже горизонтов расположения важных для его существования подземных вод) путем использования наклонного бурения. Такая деятельность может осуществляться как в целях добычи жидких углеводородов, так и для целей ликвидации аварийных скважин и предотвращения негативного воздействия на окружающую среду путем понижения давления в аварийном стволе скважины.

Проблема разработки месторождений и осуществления строительства линейных объектов ярко выражена на территории национальных парков «Бузулукский бор», «Русская Арктика», «Югид Ва». Более того, похожие примеры есть и при пользовании недрами, не связанном с добычей полезных ископаемых: строительство тоннелей под национальным парком «Лосиный остров» и ряда олимпийских объектов в «Кавказском заповеднике», где для решения этой проблемы территории, на которых осуществлялись работы, были исключены из границ ООПТ.

Таким образом, установив точные границы участка недр подлежащего передаче национальным паркам, по площади и по глубине, государственная экологическая экспертиза определит условия и параметры допустимого воздействия на природные объекты, в том числе: по используемым видам буровых растворов, по видам химических веществ, применяемым для воздействия на пласты с целью повышения нефтеотдачи, по влиянию на гидрологический режим подземных вод, по способам сбора, хранения, транспортировки и переработки отходов бурения (буровой и нефтяной шламы), по объему и видам рекультивационных и лесовосстановительных работ, по воздействию на биоразнообразие и механизмам его восстановления и др. После определения границ недр и допустимого воздействия появится возможность урегулировать экологически безопасным способом не только процесс добычи в национальном парке «Бузулукский бор», но и решить ряд экологических проблем на его территории, в частности провести ликвидационные работы по фонду аварийных скважин, пробуренных в 50-70-е годы XX века.

Четвертая проблема сложилась в отношении водно-болотных угодий. Режим хозяйственной деятельности в границах данных территорий, установленный Рамсарской конвенцией, не запрещает осуществление хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр, но при этом не вводит необходимые ограничения и рекомендации по осуществлению подобных работ. Кроме того, ВБУ не являются самостоятельной категорией ООПТ и не подпадают под регулирование Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», что в свою очередь является неверным и требует соответствующего урегулирования, т.к. ВБУ имеют все основные признаки ООПТ и несут в себе важную функцию охраны местообитаний водоплавающих птиц.

Таким образом, необходимо включить в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» ВБУ как самостоятельную категорию ООПТ с установлением для нее особого правового режима. Природные комплексы получают дополнительную охрану, а все виды хозяйственной деятельности в пределах ВБУ будут проходить государственную экологическую экспертизу.

§2. Предложения по совершенствованию правового режима хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр в пределах особо охраняемых природных территорий

В целях решения проблем, исследуемых в настоящем диссертационном исследовании, считаем необходимым установить правовой режим, закрепляющий жесткие экологические требования и ограничения к работам, методам и технологиям осуществления хозяйственной деятельности.

Для этого, во-первых, предлагаем установить в законодательстве самостоятельный термин «особо охраняемые участки недр», порядок их передачи ООПТ с установлением их границ по площади и глубине следующим образом: «К особо охраняемым участкам недр относятся участки недр, расположенные в

границах особо охраняемых природных территорий, категории которых установлены действующим законодательством Российской Федерации».

Кроме того следует законодательно закрепить, что границы таких участков недр должны устанавливаться как по площади, так и по глубине. При этом координаты границ участков недр по площади соответствуют координатам границ земельных участков, включенных в состав ООПТ, которые устанавливаются в соответствии с Федеральным законом «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21.12.2004 № 172-ФЗ. Границы по глубине, в свою очередь, должны будут устанавливаться федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за выработку государственной политики в сфере охраны окружающей среды, в том числе по вопросам создания и функционирования особо охраняемых природных территорий и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный экологический надзор по результатам государственной экологической экспертизы проекта обоснования границы особо охраняемой природной территории по глубине.

Введение данной категории участков недр устраним имеющиеся неопределенности в правовом статусе недр, передаваемых ООПТ в соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» и будет способствовать оформлению передачи недр в пользование ООПТ в определенных законодательством и государственной экологической экспертизой границах. Это, с одной стороны, создаст условия пользования недрами, а с другой – защитит природные объекты ООПТ от последствий пользования недрами, и создаст условия для восстановления ранее нарушенных.

Во-вторых, в целях недопущения разведки и добычи полезных ископаемых в пределах участков недр ООПТ и урегулирования порядка передачи данных участков недр в пользование ООПТ, в определенном государственной экологической экспертизой объеме, предлагаем установить новый вид пользования недрами: *«образование особо охраняемых природных территорий,*

включая образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное ценное значение».

В-третьих, в целях установления границ ООПТ федерального значения по глубине необходимо установить в качестве нового объекта государственной экологической экспертизы федерального уровня, материалы, обосновывающие придание соответствующего статуса ООПТ и установление его границ по площади и по глубине. Таким объектом могут быть *«материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, включая границы участков недр по площади и глубине, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации».* Передача недр в состав ООПТ осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», в порядке, установленном действующим законодательством.

Соответственно, для установления границ ООПТ регионального значения по глубине необходимо установить в качестве нового объекта государственной экологической экспертизы регионального уровня, материалы, обосновывающие придание соответствующего статуса ООПТ и установление его границ по площади и по глубине. Таким объектом могут быть *«материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения, включая границы участков недр по площади и глубине, зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации».* При этом передача недр в состав ООПТ осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», в порядке, установленном действующим законодательством. В целях осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием участками недр ООПТ или участками недр расположенными под ними, необходимо установить новый объект

государственной экологической экспертизы: *«проектная документация разработки участков недр, находящихся под особо охраняемыми участками недр, в том числе проекты строительства скважин необходимых для его освоения в случае, если их строительство затрагивает участки недр ООПТ».*

В-четвертых, также следует установить дифференцированный подход к пользователям недр, находящимся под участками недр ООПТ. Для получения лицензии на пользование недрами, находящихся под участками недр ООПТ, и допуска к таким работам, субъекты предпринимательской деятельности должны представить доказательства возможности выполнения установленных жестких экологических требований, например, обладать наилучшими доступными технологиями, рекомендованными государственной экологической экспертизой для применения в условиях конкретной ООПТ. Кроме того, пользователи участков недр, находящихся под участками недр ООПТ, должны страховать риски возникновения неблагоприятных последствий для окружающей среды и негативного воздействия на природные ресурсы ООПТ, и/или создать специальный фонд по ликвидации последствий негативного воздействия, рекультивации, лесовосстановления и восстановления животного мира.

В-пятых, в целях минимизации негативного воздействия на состояние окружающей среды и ее восстановления после завершения пользования недрами необходимо обязать недропользователя осуществлять постоянный мониторинг за состоянием окружающей среды, и проводить комплекс мероприятий, направленных на восстановление в прежнем состоянии всех ее компонентов, начиная от состояния и режима грунтовых вод до состояния растительного и животного мира. Срок, в течение которого недропользователь будет обязан проводить работы по восстановлению естественной среды, и требования к их объему и содержанию должны определяться по результатам проведения государственной экологической экспертизы, и содержаться в ее заключении в качестве условий положительной оценки возможности осуществления пользования недрами.

В-шестых, считаем, что 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, находящихся под участками недр ООПТ, и допуска к таким работам, пользователи недр должны представить доказательства возможности выполнения жестких экологических требований.

В-седьмых, учитывая особый статус водно-болотных угодий, закрепленный Рамсарской конвенцией, следует данную территорию приравнять к категориям ООПТ федерального значения, закрепить ее в качестве самостоятельной категории ООПТ и установить в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» следующий правовой режим особой охраны и осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в их пределах:

«Раздел «N» Водно-болотные угодья:

1. Водно-болотными угодьями являются районы болот, фенот, торфяных угодий или водоёмов – естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или солёных, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров.

2. Водно-болотные угодья создаются в целях охраны местообитаний водоплавающих птиц.

3. Водно-болотные угодья являются особо охраняемыми природными территориями федерального значения, имеющие статус международных, в границах которых выделяются зоны, имеющие экологическое, культурное и рекреационное назначение, и соответственно этому устанавливаются запреты и ограничения экономической и иной деятельности.

4. На территориях водно-болотных угодий устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных ресурсов.

5. На территориях водно-болотных угодий могут быть выделены природоохранные, рекреационные, и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

6. Режим осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр, устанавливается законодательством об ООПТ, законодательством о недрах, о государственной экологической экспертизе и положениями о водно-болотных угодьях.

7. На территориях водно-болотных угодий запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств водно-болотных угодий, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

8. В границах водно-болотных угодий могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

9. Конкретные особенности, зонирование и режим каждой водно-болотных угодий определяются положением об этих водно-болотных угодий, которое утверждается федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого оно находится».

В-восьмых, учитывая успешный опыт освоения месторождения в пределах природного парка «Кондинские озера» вследствие установления в нем правового режима пользования недрами в соответствии с режимом функциональных зон, можно предложить следующий примерный режим осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр для природных парков, государственных природных заказников и водно-болотных угодий:

«Требования по предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении недропользования в пределах природных парков, государственных природных заказников и водно-болотных угодий

Все виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, историко-культурной и рекреационной ценности, на территории

природных парков, государственных природных заказников и водно-болотных угодий запрещаются или ограничиваются в соответствии с установленным режимом функциональных зон.

Проведение работ, связанных с использованием недрами, на территории функциональной зоны, допускающей хозяйственную деятельность, связанную с использованием недрами в пределах особо охраняемых природных территорий разрешается на основании решения федерального органа управления государственным фондом недр по результатам *конкурса на право пользования участком недр*.

Решение принимается по результатам государственной экологической экспертизы и выполнении следующих обязательных условий и требований:

- прохождение экологической и историко-культурной экспертизы проектной документации разработки участков недр, находящихся под участками недр ООПТ, в том числе проекты строительства скважин необходимых для его освоения, в случае если их строительство затрагивает участки недр ООПТ, до начала работ;
- разработка разделов «Оценка состояния окружающей среды» и «Оценка воздействия на окружающую среду» и подготовка комплексной программы эколого-экономических мероприятий, направленных на решение вопросов в социальной (обучение, здравоохранение, трудоустройство и др.), историко-культурной, природоохранной и экономической сферах;
- в лицензионном соглашении на право пользования недрами предусмотреть в обязательном порядке выделение первоочередного участка пробной эксплуатации, ограниченного по территории для отработки природосберегающих технологий и высокой технологической культуры;
- решение по ведению работ на всей площади месторождения принять по результатам работ на первоочередном участке, рассмотренных комиссионно;
- исключение несанкционированного пользования природными ресурсами ООПТ со стороны обслуживающего персонала;

- разработка особого порядка проведения работ и нахождения персонала недропользователя на территории месторождения в границах особо охраняемой природной территории;
- сведение до минимума площади отвода земли;
- использование многовариантности при выборе мест под промысловые объекты в целях сведения до минимума отрицательного воздействия на природные комплексы;
- максимальное использование старых дорог (зимников) и существующих трасс;
- оставление максимально возможного количества пней и корней на месте для сохранения связности грунта и ускорения возобновления растительного покрова;
- применение буровых растворов, исключающих добавление в них нефтепродуктов;
- запрещение передвижения вездеходного транспорта по незащищенной поверхности, кроме отведенных дорог и трасс;
- максимальное совмещение на одной площадке всех технологических узлов по добыче, подготовке и перекачке углеводородов;
- жидкости для испытания скважин должны утилизироваться за пределами ООПТ;
- хранение тары с опасными веществами и материалами в металлических емкостях в строго ограниченные сроки, в строго ограниченном количестве;
- запрещение всех видов работ за территориями технологических площадок;
- исключение выбросов нефти, горюче-смазочных материалов, технологической жидкости, а также складирование сыпучих материалов и оборудования за пределами технологических площадок;

- устройство водонепроницаемой обваловки с надлежащей защитой от подтопления, наезда транспортных средств на участках для хранения топлива и химреагентов и применение поддонов при заправке машин и агрегатов;
- обслуживающий персонал обязан иметь экологическую подготовку и пройти спецобучение;
- рекультивация использованной территории в исходный вид методами, способствующими естественному восстановлению растительного покрова;
- проведение непрерывного мониторинга за состоянием окружающей природной среды согласно лицензионному соглашению;
- планирование и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации аварий.

Невыполнение любого из данных требований является решающим условием, исключающим дальнейшее осуществление предоставленного права на пользование недрами в пределах природных парков, государственных природных заказников и водно-болотных угодий.

Положениями о конкретных природных парках, государственных природных заказниках и водно-болотных угодьях могут устанавливаться дополнительные требования и ограничения к хозяйственной деятельности с учетом экологических особенностей особо охраняемой природной территории.

На территориях природных парков, государственных природных заказников и водно-болотных угодий установлены различные (дифференцированные) режимы их охраны, защиты и использования с учетом местных природных, историко-культурных и социальных особенностей, в соответствии с положениями о них.

Строительство и эксплуатация трубопроводов и других линейных объектов в пределах природных парков, государственных природных заказников и водно-болотных угодий осуществляется в соответствии с режимом особо охраняемой природной территории и Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 № 997».

Предложенные дополнения к действующему законодательству будут способствовать выполнению основной функции ООПТ - сохранению природных объектов, растительного и животного мира, и при этом позволят сформировать режим пользования недрами, не оказывающий невосполнимого вреда природным объектам ООПТ, в том числе с использованием наилучших доступных технологий и практик, что позволит избежать бессистемного изъятия земель из состава ООПТ, и обеспечить рациональное использование и охрану природных ресурсов в пределах ООПТ, что соответствует интересам государства, а также настоящего и будущих поколений.

Заключение

Создание, функционирование системы ООПТ, режим их особой охраны, а также имущественные, водные, лесные, земельные отношения в пределах ООПТ регулируются обширным законодательством Российской Федерации. Но, несмотря на это, правовой режим осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр в пределах ООПТ, фактически не сформирован, и выражается, как правило, либо в прямом запрете ее осуществления, либо в разрешении данной деятельности без установления экологических ограничений и требований.

В соответствии с этим возникла необходимость создания правового режима хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр в пределах ООПТ, который бы обеспечивал соблюдение основной цели создания ООПТ - сохранение уникальных и типичных природных комплексов и объектов, которое возможно при соблюдении требований экологической безопасности при использовании недр, а также принципа рационального использования недр для решения основной задачи государственного регулирования процессом использования недр – воспроизводства минерально-сырьевой базы страны для обеспечения интересов нынешнего и будущих поколений.

Анализируя в первой главе настоящего исследования действующее отечественное и международное законодательство, следует отметить отсутствие правового закрепления в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» такой категории ООПТ как водно-болотные угодья, несмотря на то, что данные природные объекты отвечают всем требованиям, предъявляемым к ООПТ. В связи с тем, что международное законодательство носит по большей мере рекомендательный характер, для установления режима особой охраны данных территорий и урегулирования режима осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр, предлагается в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территорий» закрепить водно-болотные угодья в качестве самостоятельной категории ООПТ в целях повышения

требований к работам, осуществляемым в пределах данных территорий и установления дополнительной ее защиты.

Рассмотренные нами во второй главе диссертации правовые аспекты практики осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами, в пределах природных парков, заказников, водно-болотных угодий, национальных парков и заповедников в Российской Федерации, показали отсутствие системного подхода к установлению правового режима пользования недрами и строительства линейных объектов в пределах данных категорий, что фактически приводит к необходимости «ручного управления» этой деятельностью, а это сказывается на уменьшении размера ООПТ или введении отдельных правовых норм, не учитывающих разные аспекты обеспечения безопасности всех природных объектов ООПТ, вместо установления продуманного правового режима. В связи с этим, возникает необходимость совершенствования законодательства путем закрепления на федеральном уровне в отдельном нормативно-правовом акте общего режима пользования недрами.

Таким образом, в настоящее время в пределах большого количества особо охраняемых природных территорий ведется или намечается добыча полезных ископаемых, а также строятся или эксплуатируются нефте- и газопроводы, федеральные дороги и тоннели. Вместе с тем, правовое регулирование осуществления такой деятельности не сформировано, что, зачастую, не позволяет ее реализовывать, либо не обеспечивает применение необходимых мер по обеспечению экологической безопасности при проведении таких работ. Основываясь на практике осуществления хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах ООПТ, и с учетом режима особой охраны ООПТ, считаем, что данная деятельность:

1) возможна в пределах природных парков, государственных природных заказников и водно-болотных угодий после законодательного урегулирования режима данной деятельности на федеральном уровне;

2) возможна в пределах национальных парков лишь в том случае, если работы по пользованию участком недр, находящимся под участком недр ООПТ

национального парка, границы которого определены по результатам государственной экологической экспертизы, и который передан в установленном порядке национальному парку, ведутся за границей национального парка и его охранной зоны путем наклонного бурения и с использованием земельных участков, не входящих в состав национального парка.

3) запрещена в пределах государственных природных заповедников – ввиду высокой ценности для настоящего и будущих поколений, памятников природы – ввиду их малого физического размера и особой ценности, а также дендрологических парков и ботанических садов – ввиду научной важности, уникальности и малого физического размера.

В третьей главе диссертации правовые аспекты практики решения вопросов, связанных с использованием недрами в пределах ООПТ в соответствии с законодательством Австралии показывают, что добыча полезных ископаемых в пределах территорий, с аналогичным правовым статусом (национальные парки, заповедники, объекты всемирного наследия) возможна, при этом во главу угла ставятся различные мероприятия по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, которые недропользователи обязуются выполнять для исключения или минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

В соответствии с этим, зарубежный опыт регулирования осуществления хозяйственной деятельности может лечь в основу разработки подобного режима в Российской Федерации.

В четвертой главе рассмотрены основные проблемы правового режима хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами в пределах ООПТ, среди которых: проблема спонтанного внесения в положения о конкретных ООПТ изменений, разрешающих хозяйственную деятельность, без установления конкретных экологических требований и ограничений; изменение границ ООПТ в целях выведения де-юре месторождений за их пределы, а также отсутствие закрепленного в законодательстве порядка установления границ участка недр по площади и глубине.

В целях решения данных проблем и создания условий по осуществлению пользования участками недр, расположенными в пределах ООПТ, обеспечивающих соблюдение требований экологической безопасности и принципов рационального пользования недрами, нами предложен научно-обоснованный правовой режим осуществления хозяйственной деятельности в пределах ООПТ.

Данный режим будет учитывать, с одной стороны, необходимость обеспечения достижения цели их создания, а с другой – позволит государству осуществлять хозяйственную деятельность в их пределах для экономического развития Российской Федерации в целом, либо одного из ее субъектов. При этом способ ее осуществления не будет препятствовать достижению цели их образования, а в долгосрочной перспективе – и способствовать этому.

Список литературы

1. Абрамова, С. В. Комплекс антропогенных факторов на территории национального парка «Угра» [Текст]: дис. ... канд. биол. наук: 03.00.16. – М., 2005. – 190 с.
2. Ангаев, Б. Д. Эколого-правовое обеспечение охраны байкальской природной территории [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2008. – 188 с.
3. Анисимов, А. П. Современный взгляд на проблемы и перспективы землепользования в границах особо охраняемых природных территорий [Текст] / А. П. Анисимов, Э. В. Доржи-Горяева, А. Ю. Чикильдина // Юрист. – 2012. – № 15. – С. 24-29.
4. Беспалова, Т. Л. Экологически безопасное природопользование на особо охраняемой природной территории: на примере природного парка «Кондинские озера» [Текст]: автореф. дис. ... канд. биол. наук. – Омск, 2012. – 19 с.
5. Беспалова, Т. Л. Модель экологически безопасного недропользования [Электронный ресурс] // Промышленность и экология Севера: элетронный российский журнал. - URL: <http://promecosever.ru/jurnal/zelenoe-more-taigi/model-ekologicheskii-bezopasnogo-nedropolzovaniya.html> (дата обращения: 20.06.15).
6. Экологическое право: учеб. / С. А. Боголюбов [и др.]. – М.: ТК Велби: Изд-во Проспект, 2008. – 400 с.
7. Боголюбов, С. А. Правотворчество в сфере экологии [Текст]. – М.: Эксмо, 2010. – 528 с.
8. Боголюбов, С. А. Организация использования отдельно взятого объекта особо охраняемых природных территорий [Текст] / С. А. Боголюбов, Л. В. Журавлева // Право и экономика. - 2010. - № 10. – С. 40-43.
9. Бородин, А. М. Система охраняемых природных территорий в Советском Союзе и место в ней биосферных заповедников [Текст] / А. М. Бородин, В. В. Криницкий, В. А. Исаков // Охрана природы, наука и общество. - М., 1983. – С. 182-186.

10. Бриньке, И. А. Правовая охрана ландшафта в Латвийской ССР [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Рига, 1983. – 211 с.
11. Бриних, В. А. Презумпция абсолютной заповедности как базовый принцип организации работы заповедников в современных условиях [Электронный ресурс] // Гуманитарный экологический журнал. - 2014. № 2, (спец. вып.: Концепция полной заповедности). - URL: http://ecoethics.ru/wp-content/uploads/2014/04/int_gej_2_20141.pdf. (дата обращения: 22.06.15)
12. Васильева, М. И. Публичные интересы в экологическом праве [Текст]. - М.: Издательство МГУ им. Ломоносова, 2003. – 423 с.
13. Водно-болотные угодья России. Теневой список. Кизлярский залив Каспийского моря [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.fesk.ru/wetlands/151.html>. (дата обращения: 22.06.15)
14. Волков, Г. А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации [Текст]. – М.: БЕК, 2002. – 425 с.
15. Экологическое право России [Текст]: сб. нормативно-правовых актов и документов / сост.: Г. А. Волков, А. К. Голиченков; под ред. А. К. Голиченкова. – М. БЕК, 1997. – 816 с.
16. Галиновская, Е. А. Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) [Текст] / Е. А. Галиновская, Н. В. Кичигин, М. В. Пономарев. – М.: Юстицинформ, 2006. - 84 с.
17. Галиновская, Е. А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий в России [Текст] // Журнал Российского права. – 2010. – № 5. – С. 28-34.
18. Коммерсантъ [Электронный ресурс]. – 2012. - № 91 (4876). - URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1940541/print>. (дата обращения: 22.06.15)
19. Генеральный план части МО «Артыбашское сельское поселение». [Электронный ресурс]. - URL: http://minregion-ra.ru/wp-content/uploads/2013/08/gen_plan_artibash_pojasn.pdf. (дата обращения: 20.08.13)

20. Горбачев, В. Н. Модернизация социальной организации и управления особо охраняемых природных территорий как общественного института обеспечения социально-экологической безопасности (На примере Алтайского края) [Текст]: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. – Барнаул, 2004. – 182 с.
21. Гринпис России. Письмо депутата государственной думы президенту РФ В. В. Путину [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.wwf.ru/data/news/3130/federalnoesobranierossiiskoifederaciiigosudarstvennayauduma.doc>. (дата обращения: 22.06.15)
22. Гринпис России. Заповедник нефтяникам не помеха [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2010/September/95768/>. (дата обращения: 22.06.15)
23. Гринпис России [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/toxics/oil/gen-prokuratura-5112124-0001.pdf>. (дата обращения: 20.08.13)
24. Гринпис России [Электронный ресурс]. - URL: http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/oopt/Rus_Arktika.pdf. (дата обращения: 20.08.13)
25. Даукштс, А. Я. Правовая охрана природно-заповедных территорий республик Советской Прибалтики [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 1982. – 214 с.
26. Демина, С. А. Правовые формы заповедной охраны природы в СССР [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 1980. – 171 с.
27. Дехтерева, Л. П. Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 2003. – 209 с.
28. Доклад Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. Обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду. Основные проблемы, возможные решения [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.forest.ru/str/data/attach/-1696/doclad.pdf>. (дата обращения: 20.08.13)
29. Доклад при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.greenpeace.org/ru>

ssia/Global/russia/report/greenpeace/12-03-15_Council_for_human_rights_report.pdf.

(дата обращения: 20.08.13)

30. «Полиметалл» продает бизнес на Курилах [Электронный ресурс] // Ежедневная деловая газета РБК-daily. - URL: <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949979066459>. (дата обращения: 20.08.13)

31. Ежеквартальный отчет ОАО «НК «Роснефть» за 4 квартал 2010 г. [Электронный ресурс]. - 150 с. URL: http://data.cbonds.info/organisations-reports/123/2010_4.pdf. (дата обращения: 22.10.12)

32. Емельянова, В. Г. Законодательство о заповедниках, заказниках, памятниках природы [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 1971. - 203 с.

33. Жариков, Ю. Г. Земельное право России [Текст]: учеб. для студ. - М.: КНОРУС, 2007. - 477 с.

34. Земля и право [Текст]: пособие для российских землевладельцев / под ред. С. А. Боголюбова. - М., 1997. - С. 34-35.

35. Зозуля, В. В. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М.: РГБ, 2007. - 200 с.

36. Золотова, О. А. Правовой режим земель охранных зон природных объектов и комплексов [Текст] // Журнал российского права. - 2013. - № 5. - С. 68-78.

37. Золотова, О. А. Правовой режим земель охранных зон [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2013. - 207 с.

38. Изьюров, Е. Ю. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» [Текст]: опыт применения в Республике Коми / Е. Ю. Изьюров, Л. Я. Огородовая // Экологическое право. - 2011. - № 4. - С. 21-26.

39. Иконицкая, И. А. Земельное право Российской Федерации [Текст]. - М., 1999. - 248 с.

40. Информационное агентство Комиинформ. «Голд Минералс» получило лицензию на геологоразведку и добычу рудного золота под Интой. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.komiinform.ru/news/63019/>. (дата обращения: 22.06.15)

41. Информационно-аналитическая система «Особо охраняемые природные территории России» [Электронный ресурс]. - URL: <http://oopt.aari.ru>. (дата обращения: 22.06.15)
42. Калинин, В. М. Роль нефтепромыслового комплекса в формировании фоновых концентраций углеводородов на территории природного парка «Кондинские озера» [Текст] / В. М. Калинин, Т. Л. Беспалова // Вестник ТюмГУ. - 2004. – № 3. – С. 163-169.
43. Ковалева, Т. В. Формирование системы особо охраняемых природных территорий с учетом геоэкологических аспектов [Текст]: На примере Санкт-Петербурга: дис. ... канд. геогр. наук: 25.00.36. – СПб., 2005. – 157 с.
44. Ковтун, С. Ю. Геоэкологические проблемы Бузулукского бора [Электронный ресурс]. - URL: <http://regnet.uran.ru/ej/file-or/34>. (дата обращения: 20.08.13)
45. Козменко, Г. Г. Система особо охраняемых территорий и ее роль в сохранении и восстановлении биологического и почвенного разнообразия Республики Адыгея [Текст]: дис. ... д-ра биол. наук: 03.00.16. – М., 2007. – 460 с.
46. Коронова, Е. Н. Управление особо охраняемыми природными территориями: концепция, формы организации [Текст]: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Волгоград, 2006. – 205 с.
47. Кравченко М. Газопровод Сахалин-Хабаровск-Владивосток [Электронный ресурс]: стройка века // Коммерсантъ (Хабаровск). – 2012. – № 92 (4874). - URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1941090/print>. (дата обращения: 22.06.15)
48. Красилич, Н. Д. Организационно-правовые вопросы охраны природно-заповедного фонда [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Киев, 1987. – 180 с.
49. Крассов, О. И. Экологическое право [Текст]: учеб. - М.: Дело, 2001. – 768 с.
50. Крассов, О. И. Понятие и содержание правового режима земель [Текст] // Экологическое право. – 2003. – № 1 – С. 20-24.
51. Крассов, О. И. Комментарий к земельному кодексу Российской Федерации [Текст]. - М., 2010. – 261 с.

52. Кротик, А. С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М.: РГБ, 2003. – 218 с.
53. Кузнецова, В. А. Проблемы правового регулирования пользования недрами в пределах Байкальской природной территории [Текст] // Нефть, Газ и Право. – 2011. – № 5. – С. 40-43.
54. Лагуткина, Н. Б. Административно-правовой режим особо охраняемых природных территорий [Текст]: по материалам ДВФО: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Хабаровск, 2006. – 234 с.
55. Лазарев, В. В. Теория государства и права [Текст]: учеб. для вузов. – М.: Спарк, 2001. – 511 с.
56. Меллума, А. Ж. Особо охраняемые природные объекты на староосвоенных территориях (на примере Латвийской ССР) [Текст]. – Рига, 1988. – 176 с.
57. Национальный портал Природа России [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.priroda.ru>.<http://www.priroda.ru/news/detail.php?ID=8227>.
(дата обращения: 20.08.13)
58. Некоммерческое партнерство «Прозрачный мир»: Конфликты недропользования и ООПТ [Электронный ресурс] - URL: <http://www.transparentworld.ru/ru/en-vironment/monitoring/hot/oil-pa/EPNZ/>. (дата обращения: 20.08.13)
59. Некоммерческое партнерство «Прозрачный мир». Коровинский участок и Ненецкий заказник федерального значения [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.transparentworld.ru/ru/environment/monitoring/hot/oil-pa/korov/>.
(дата обращения: 22.06.15)
60. Огорокова, Л. Я. Правовой режим государственных заповедников в СССР [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 1971. - 234 с.
61. Орлов, В. П. Проблемы правового статуса особо охраняемых природных территорий [Текст] / В. П. Орлов, Т. Е. Голубинская, М. В. Давыдова // Евразийский юридический журнал. – 2010. – № 1 (20). - С. 96-100.

62. Официальный сайт газеты «Вечерний Оренбург» [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.vecherniyorenburg.ru/cat627/show9997>. (дата обращения: 22.06.15)
63. Официальный сайт ООПТ РОССИИ [Электронный ресурс]. - URL: <http://oopt.info/news/100406.html>. (дата обращения: 22.06.15)
64. Официальный сайт корпорации «Металлы Восточной Сибири». «Контент-Сибирь: «МЕТРОПОЛЬ» в ожидании месторождения [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.mbc-corp.ru>. (дата обращения: 22.06.15)
65. Официальный сайт некоммерческой общественной организации БЕЛЛОНА [Электронный ресурс]. - URL: http://bellona.ru/articles_ru/articles_-2007/kumzhinski. (дата обращения: 20.08.13)
66. Официальный сайт Всемирного фонда дикой природы (WWF). WWF проверит законность подготовительных работ по строительству газопровода «Алтай» [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.wwf.ru/resources/news/article/8832>. (дата обращения: 20.08.13)
67. Официальный сайт ФГБУ государственный природный заповедник «Курильский» [Электронный ресурс]. - URL: <http://kurilskiy.ru/?main-default,id=311>. (дата обращения: 20.08.13)
68. Официальный сайт Южного федерального округа. Законодательные акты [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.rusouth.info/territory2/pack-0m/paper-bfgaxn.htm>. (дата обращения: 20.08.13)
69. Официальный сайт Печора СПГ [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.pechoralng.com/upload/news/211209/01geologia.pdf>. (дата обращения: 20.08.13)
70. Официальный сайт Печора СПГ [Электронный ресурс] - URL: <http://www.pechoralng.com/partners/chinvest.html>. (дата обращения: 22.06.15)
71. Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. [Электронный ресурс]. - URL: http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_33942.html. (дата обращения: 22.06.15)
72. Официальный сайт ОАО «Роснефть». [Электронный ресурс]. - URL: http://rosneft.ru/attach/0/62/46/Rosneft_Strategic_Alliance_with_BP.pdf.

(дата обращения: 22.06.12)

Официальный сайт ОАО «ТНК-ВР». Новые месторождения – вызовы и решения ТНК-ВР / Обзор деятельности и основные финансовые показатели 2010 г. [Электронный ресурс]. - URL:http://sustainability-report-2010.tnk-bp.ru/ru/earth/new_fields/. (дата обращения: 22.03.12)

73. Официальный сайт Департамента по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу (Севзапнедра) [Электронный ресурс]. - URL: <http://sevzapnedra.nw.ru/>. (дата обращения: 22.06.15)

74. Петров, В. В. Экологическое право России [Текст]: учеб. для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 557 с.

75. Поздышева, А. Г. Совершенствование административно-правового режима земель особо охраняемых природных территорий [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М., 2008. – 24 с.

76. Попова, Т. В. Функциональное зонирование как условие управления природным парком «Кондинские озера» [Текст] / Т. В. Попова, Т. Л. Беспалова, Н. В. Жеребятьева // Вестник ТюмГУ. – 2012. – № 7. - С. 146-152.

77. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации [Текст] / под ред. А. А. Ялбулганова. – 279 с.

78. Региональные проблемы особо охраняемых природных территорий (на примере ООПТ Республики Адыгея) [Текст] / под ред. С. А. Трепета. - Майкоп: Изд-во «Качество», 2003. – 132 с.

79. Реймерс, Н. Ф. Особо охраняемые природные территории [Текст] / Н. Ф. Реймерс, Ф. Р. Штильмарк. – М.: Мысль, 1978. – 295 с.

80. Реймерс, Н. Ф. Методология научной (эколого-социально-экономической) экспертизы проектов и хозяйственных начинаний (Общие принципы) [Текст]. – М., 1990. – 24 с.

81. Реймерс, Н. Ф. Охрана природы и окружающей человека среды [Текст]: словарь - справочник. – М.: Просвещение, 1992. – 320 с.

82. Реймерс, Н. Ф. Экологизация. Введение в экологическую проблематику [Текст]. - М.: Изд-во РОУ, 1992. – 121 с.
83. Российский правовой портал «Семерка» [Электронный ресурс]. - URL: <http://zakon.law7.ru/base10/part1/d10ru1795.htm>. (дата обращения: 20.08.13)
84. Трубу зовут [Электронный ресурс] // Российская газета. Экономика Сибири. – 2012. - № 5960, (13 дек.). – URL: <http://www.rg.ru/2012/12/13/reg-sibfo/gazoprovod.html>. (дата обращения: 22.06.15)
85. Русецкая, Г. Д. Использование методов системного анализа состояния экосистем при строительстве и эксплуатации магистральных нефте- и газопроводов [Текст] // Известия ИГЭА. – 2012. – № 4 (84). – С. 2.
86. Сиваков, Д. О. Режим водоохранных зон [Текст]: охрана вод и лесов // Законодательство и экономика. – 2008. – № 10. – С. 3.
87. Скрябин, С. В. Правовой режим государственных заказников в СССР [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 1989. – 166 с.
88. «СН Нефтегаз». Отчет о выполнении лицензионных обязательств на месторождениях» [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.pechoralng.com/upload/news/211209/02ekologia.pdf>. (дата обращения: 22.08.13)
89. Состояние сети особо охраняемых природных территорий России. Проблемы и пути решения. Краткий аналитический обзор Гринпис России за 2012 г. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/forest/oopt/sostoyaniye-oopt.pdf>. (дата обращения: 20.08.13)
90. Степаницкий, В. Б. Государственные природные заповедники и национальные парки России [Электронный ресурс]: Угрозы, неудачи, упущенные возможности. Алтайский край / В. Б. Степаницкий, М. Л. Крейндли. - URL: <http://biodat.ru/doc/zap-step.htm#r10>. (дата обращения: 22.06.15)
91. Сырых, В. М. Теория государства и права [Текст]: учеб. для студ. - М.: Юстицинформ, 2005. – 703 с.
92. Тихомиров, Ю. А. Введение в российское право [Текст]. - М.: Городециздат, 2003. – 655 с.

93. Томов, А. Конкистадоры от власти осваивают богатства Коми [Электронный ресурс]. - URL: http://www.bmbp.ru/novo/Konkistadory_ot_vlasti_osvaiv-ayt.html. (дата обращения: 20.08.13)
94. Транин, А. А. Национальные парки в СССР [Текст]: проблемы и перспективы (организационно-правовые аспекты). – М: Наука, 1991. – 294 с.
95. Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Самарской области. О недопустимости добычи нефти на территории Бузулукского бора. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.priroda-samara.ru/index.php/press-centre/pr1/101-pr>. (дата обращения: 20.08.13)
96. Фаткулина, Д. Ф. Правовой режим природоохранного назначения [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М.: РГБ, 2006. – 191 с.
97. Центр общественной информации. Дочку «Роснефти» привлекут к ответственности. [Электронный ресурс]. - URL: <http://newsp1.wmtest.ru/2-012/12/21/24512>. (дата обращения: 20.08.13)
98. Черноуцан, А. Разрешенное использование по-уральски [Текст] // ЭЖ-Юрист. - 2010. - № 48. – С. 12-13.
99. Чернушенко, С. С. Правовой режим особо охраняемых природных территорий [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Саратов, 1999. – 177 с.
100. Чибилев, А. А. Наука и жизнь. Судьба заповедного дела. [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.nkj.ru/archive/articles/21437/>. (дата обращения: 20.08.13)
101. Шестаков, А. С. Охраняемые природные территории в России: правовое регулирование [Текст]. Аналитический обзор федерального законодательства. – М., 2003. – С. 21-22.
102. Штильмарк, Ф. Р. Историография российских заповедников (1895—1995) [Текст]. - М.: ЛОГАТА, 1996. – 340 с.
103. Штильмарк, Ф. Р. Идея абсолютной заповедности [Текст]. - К.-М.: 2005. – 116 с.
104. Штильмарк Ф.Р. Анализ эволюции системы государственных заповедников Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра. биол. наук в форме науч. докл.: 11.00.11. - М., 1997. – 27 с.

105. Щеколодкин А.Н. Правовые проблемы охраны и использования объектов животного и растительного мира на особо охраняемых природных территориях [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М.: РГБ, 2006. – 178 с.
106. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. [Электронный ресурс]. - URL: <http://docs.cntd.ru/document/453120503>. (дата обращения: 20.08.13)
107. Экологический портал Югры. [Электронный ресурс]. - URL: esougra.ru/areas/registry/6/1. (дата обращения: 20.08.13)
108. Электронный журнал «Вокруг газа». ГКМ. 22.08.2010. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.trubagaz.ru/gkm/kumzhinskoe-gazokondesatnoe-mestorozhdenie/>. (дата обращения: 20.08.13)
109. Экологические аспекты Кумжинского месторождения. [Электронный ресурс]. - URL: esorechora.ru/PDF/2012/5.pdf. (дата обращения: 20.08.13)
110. Экологический правозащитный центр «Беллона». Добыча газа на Кумжинском месторождении в НАО возобновится в 2013. [Электронный ресурс]. - URL: http://bellona.ru/news/news_2008/1220608939.91. (дата обращения: 20.08.13)
111. Нефть, газ, уголь в энергетике: Защитники Телецкого озера - против угольщиков. [Электронный ресурс] //Энергетика и промышленность России. – 2012. - № 12 (200), июнь. URL: <http://www.eprussia.ru/epr/200/14166.htm>. (дата обращения: 20.08.13)
112. Юань Вэй. Экологические ограничения развития нефтегазового комплекса [Текст]: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – Новосибирск, 2004. – 148 с.

Нормативно-правовые акты

1. Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г.). - URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/-conventions/waterfowl.shtml. (дата обращения: 20.08.13)

2. Рекомендация об охране в национальном плане культурного и природного наследия Генеральной конференции ЮНЕСКО (Париж, 16 ноября 1972 г.). URL: <http://base.garant.ru/2564857/>. (дата обращения: 20.08.13)
3. Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.).
4. Конвенция «О биологическом разнообразии» (Рио-де-Жанейро, 1992 г.).
5. Конституция Российской Федерации // Российская газета. - 1993. - 25 декабря (№ 237).
6. Закон Российской Федерации «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 10, ст. 823.
7. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 12, ст. 1024.
8. Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23.11.1995 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 48, ст. 4556.
9. Федеральный закон от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 18, ст. 2220.
10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 44, ст. 4147.
11. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 2, ст. 133.
12. Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21.12.2004 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 52 (ч. 1), ст. 5276.
13. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 23, ст. 238.
14. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 50, ст. 5278.
15. Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

16. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 4 мая 1930 г. // СУ. - 1930. - № 30. стр. 397.
17. Постановление Совмина РСФСР «Об объявлении заповедной зоны в северной части Каспийского моря» от 31 января 1975 г. № 78 // СП РСФСР. - 1975. - № 4, ст. 29.
18. Постановление Правительства РСФСР «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации» от 18.12.1991 № 48 // СП РСФСР. - 1992. - № 4, ст. 25.
19. Указ Президента Российской Федерации «Об особо охраняемых природных территориях» от 02.10.1992 № 1155 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1992. - № 14, ст. 1096.
20. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения о национальных природных парках Российской Федерации» от 10.08.1993 г. № 769 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 34, ст. 3180.
21. Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах выполнения обязательств Российской стороны, вытекающих из конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г.» от 13 сентября 1994 г. № 1050 // СЗ РФ. - 1994. - № 21, ст. 2395.
22. Постановление Правительства Российской Федерации «О создании в Республике Коми национального парка «Югыд ва» Федеральной службы лесного хозяйства России» от 23.04.1994 г. № 377 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 2, ст. 116.
23. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года» от 15.04.1996 № 480 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 17, ст. 2007.
24. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1996 № 997 «Об утверждении Требований по предотвращению гибели объектов животного

мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов, линий связи и электропередачи» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 37, ст. 4290.

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.12.1997 № 1579 «Об учреждении в Ненецком автономном округе Государственного природного заповедника «Ненецкий» Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды» // СЗ РФ. - 1997. - № 51, ст. 5847.

26. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.05.2001 № 725-р «О перечне государственных природных заповедников и национальных парков, которые предусматривается организовать на территории Российской Федерации в 2001 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - №22, ст. 2273.

27. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об учреждении национального парка Бузулукский бор» от 02.06.2007 № 709-р // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 24, ст. 2938.

28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 821-р // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 26, ст. 3227.

29. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.10.2010 № 1699-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 787-р» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 42, ст. 5416.

30. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.12.2011 № 2360-р «О проведении в 2012 году конкурса на право пользования участками недр федерального значения для геологического изучения, разведки и добычи медно-никелевых руд, осуществляемых по совместной лицензии» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 2, ст. 335.

31. Приказ Минприроды России от 31.03.2009 № 77 «Об утверждении Положения о государственном природном заказнике федерального значения «Ненецкий» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2009. - № 22.

32. Приказ Минприроды России «Об утверждении Положения о национальном парке «Русская Арктика» от 04.10.2011 № 806 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – 2 августа (№ 31).
33. Приказ Минприроды России «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Ненецкий» от 17.02.2004 № 152.
34. Приказ Минприроды России «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Алтайский государственный природный заповедник», находящемся в ведении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования» от 23.01.2006 № 8.
35. Приказ Минприроды России «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Курильский» от 17.02.2004 № 167.
36. Приказ Минприроды России «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Государственный природный заповедник «Тигирекский» от 17.02.2004 № 151.
37. Приказ Минприроды России «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Печоро-Илычский государственный природный биосферный заповедник» от 05.03.2003 № 163.
38. Приказ Минприроды России «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Хоперский государственный природный заповедник» от 17.02.2004 № 168.
39. Приказ Минприроды России «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях» от 16.07.2007 № 181 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2007. - № 38.
40. Приказ Минприроды России от 22.04.2009 № 110 «Об утверждении Положения о государственном природном заказнике федерального значения «Леопардовый» // Российская газета. - 2009. - № 113.

41. Приказ Минприроды России от 14.01.2010 № 3 «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Национальный парк «Югыд Ва» // Собрание законодательства РФ. -2008. - № 22, ст. 2581.
42. Приказ Минприроды Российской Федерации от 4.10.2011 № 806 «Об утверждении Положения о национальном парке «Русская Арктика». // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2011. - № 51.
43. Постановление Правительства Республики Алтай от 23 мая 2005 г. № 77 «О природном парке «Зона покоя Уюк» // Сборник законодательства Республики Алтай. - 2005. - № 25(31); 2006. - № 31(37); 2008. - № 49 (55); 2011. - № 81(87).
44. Постановление Правительства Хабаровского края «О строительстве магистрального газопровода Сахалин-Хабаровск-Владивосток» от 03.03.2009 № 67-пр // Собрание законодательства Хабаровского края. -2009. - № 3 (80).
45. Постановление Правительства Оренбургской области от 19 марта 2012 г. № 244-п «Об образовании охранной зоны национального парка «Бузулукский бор» на территории Оренбургской области» // Оренбуржье. – 2012. – 22 марта (№ 45).
46. Распоряжение Правительства Астраханской области № 353-Пр, Минприроды РФ № 57-р от 14.10.2009 «Об определении границ и утверждении Положения о водно-болотном угодье «Дельта реки Волга, включая государственный биосферный заповедник «Астраханский», имеющем международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц» // Российская газета. – 2010. – 6 апреля (№ 71).
47. Постановление Администрации Архангельской области от 11.10.1996 № 585 // Волна. - 1996. - № 46.
48. Постановление Губернатора ХМАО – Югры «О создании в Хантымансийском автономном округе природного парка окружного значения «Кондинские озера» от 24.11.1998 № 498.
49. Постановление Администрации Архангельской области от 17.12.2007 № 236-па // Волна. - 2007. - № 99.

Приложение № 1

№	Наименование	Цель	Задачи	Российский аналог
I (a)	Строго охраняемые природные резерваты	Проведение научных исследований или сохранение дикой природы	1) Научные исследования 2) Сохранение видов и генетического разнообразия 3) Охрана дикой природы 4) Поддержка самостоятельных экологических служб	Государственные природные биосферные заповедники
I (b)	Участки дикой природы	Сохранение дикой природы	1) Охрана дикой природы 2) Поддержка самостоятельных экологических служб 3) Сохранение видов и генетического разнообразия 4) Научные исследования	Государственные природные заповедники
II	Национальные парки	Охрана экосистем и рекреации	1) Сохранение видов и генетического разнообразия 2) Поддержка самостоятельных экологических служб 3) Туризм и рекреация 4) Охрана дикой природы 5) Научные исследования 6) Охрана отдельных природных и историко-культурных объектов 7) Образование 8) Устойчивое использование природных ресурсов	Национальные парки; Природные парки; Дендрологические парки и ботанические сады
III	Природные памятники	Сохранение особых естественных объектов и процессов	1) Сохранение видов и генетического разнообразия 2) Поддержка самостоятельных экологических служб 3) Туризм и рекреация 4) Научные исследования 5) Охрана дикой природы 6) Охрана отдельных природных и историко-культурных объектов 7) Образование	Памятник и природы

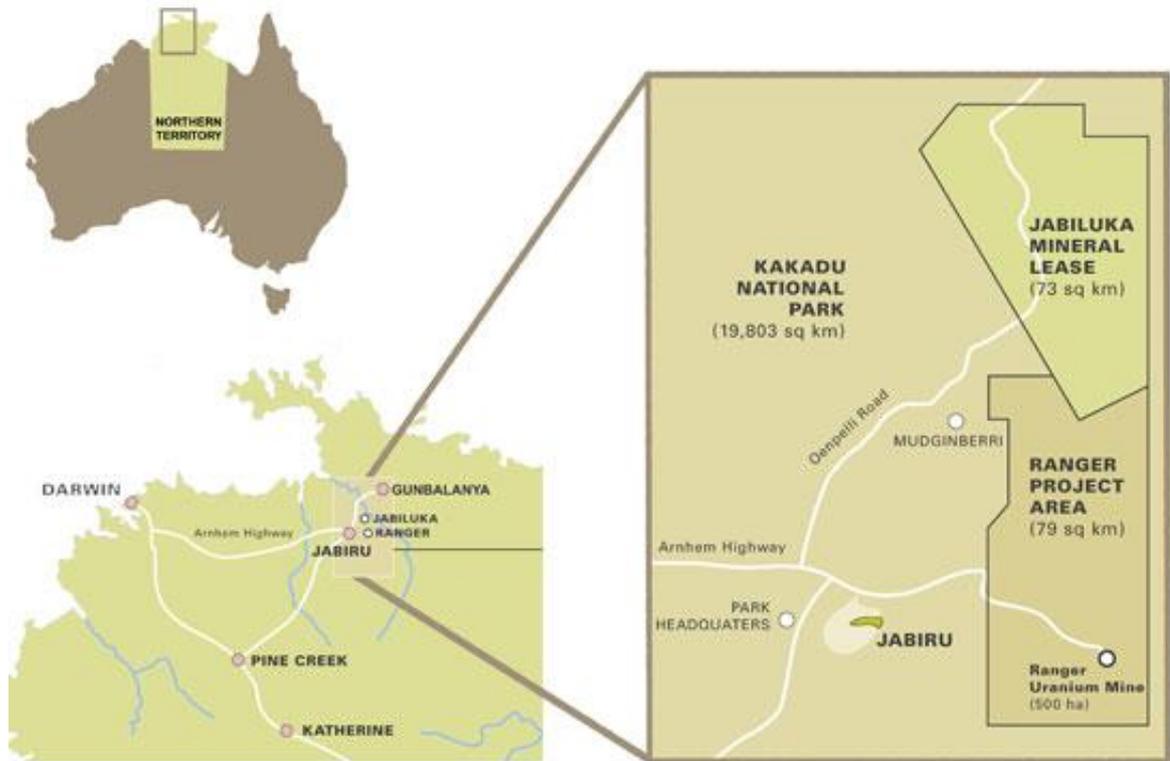
			8) Устойчивое использование природных ресурсов	
IV	Территория регулирования местообитания вида	Сохранение отдельных видов растений и животных	1) Сохранение видов и генетического разнообразия 2) Охрана отдельных природных и историко-культурных объектов 3) Туризм и рекреация 4) Научные исследования 5) Образование 6) Охрана дикой природы	Государственные природные заказники
V	Охраняемый ландшафт/акваландшафт	Сохранение ландшафтов или морских участков и рекреации	1) Охрана отдельных природных и историко-культурных объектов 2) Туризм и рекреация 3) Сохранение видов и генетического разнообразия 4) Научные исследования 5) Поддержка самостоятельных экологических служб 6) Образование 7) Устойчивое использование природных ресурсов	Природные парки
VI	Охраняемая территория с регулируемым использованием ресурсов	Обеспечение устойчивого использования естественных экосистем	1) Сохранение видов и генетического разнообразия 2) Поддержка самостоятельных экологических служб 3) Устойчивое использование природных ресурсов 4) Охрана дикой природы 5) Сохранение традиционной самобытной культуры малочисленных народов 6) Научные исследования 7) Охрана отдельных природных и историко-культурных объектов 8) Туризм и рекреация 9) Образование	Иные категории

Приложение № 2



Источник: Official website of Australian Government. Department of Environment
 URL: <http://www.environment.gov.au>.

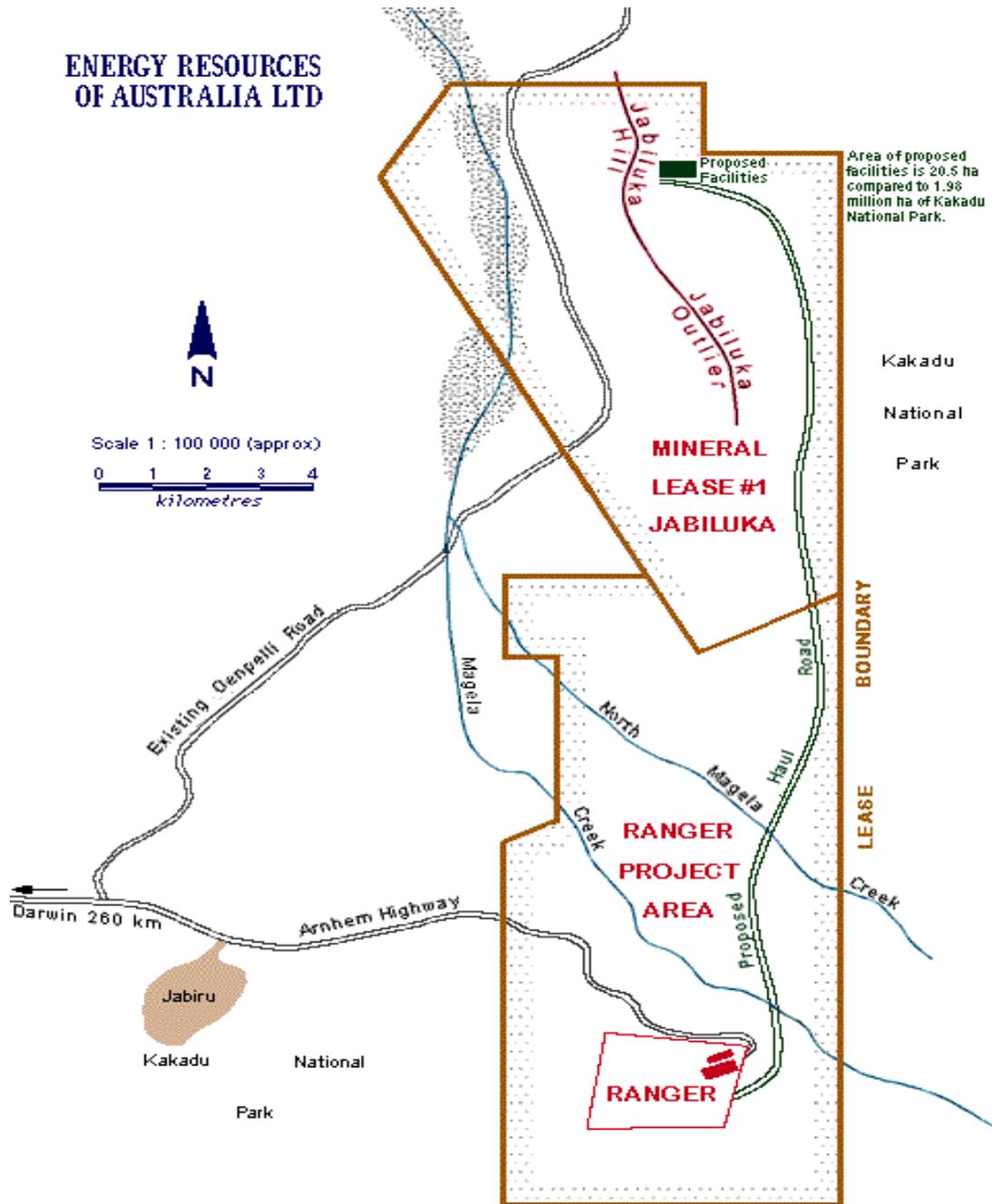
Приложение № 3



Источник: Official website of Australian company Rio Tinto

URL: <http://www.riotinto.com/energy/energy-resources-of-australia-ltd-4711.aspx>.

Приложение № 4



Источник: Official website of World Nuclear Association Australia's Uranium Deposits and Potential Mines. URL: <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-A-F/Appendices/Australia-s-U-deposits-and-Prospective-Mines/>.