

Дорофеева Мария Валерьевна**Dorofeeva Maria Valeryevna**

аспирант Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

PhD student of the Institute of
Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОЗДАНИЯ И РАСШИРЕНИЯ
ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ
ТЕРРИТОРИЙ ПОСРЕДСТВОМ
РЕЗЕРВИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД****THE CURRENT ISSUES OF
CREATION AND EXPANSION OF
SPECIALLY PROTECTED
NATURAL AREAS THROUGH
THE RESERVATION OF
LAND FOR STATE
AND MUNICIPAL NEEDS****Аннотация:**

В статье рассматриваются современные проблемы резервирования земель для государственных и муниципальных нужд в целях создания и расширения особо охраняемых природных территорий (ООПТ). Автор отмечает, что в действующем законодательстве без детальной правовой регламентации остались правовые аспекты резервирования земель для образования ООПТ, а также условия и порядок изменения планируемого назначения зарезервированной для указанной цели территории. Впоследствии это приводит к тому, что земли, зарезервированные для организации ООПТ, резервируются для строительства иных объектов, например автомобильных дорог и других объектов федерального, регионального и местного значения. Исследованы положения действующего земельного и градостроительного законодательства, практика нормативно-правового регулирования рассматриваемых общественных отношений на уровне субъектов РФ, выявлены коллизии и пробелы, предложены пути их решения.

Ключевые слова:

резервирование земель для государственных или муниципальных нужд, решение о резервировании земель, особо охраняемые природные территории, документ территориального планирования, схема развития и размещения особо охраняемых природных территорий.

Summary:

The article reviews the modern problems of reserving land for state and municipal needs in order to create and expand specially protected natural areas. The author notes that the legal aspects of land reservation for creating specially protected natural areas as well as the terms and procedure to change the planned allocation of reserved areas therefor have no detailed legal regulation in the current legislation. In consequence, this leads to the fact that the land reserved for creating the above-mentioned areas is reserved for the construction of other objects, for example, roads, and other facilities of the federal, regional and local levels. The author examines the existing land and urban planning legislation, regulatory practices of social relations under review from the standpoint of the constituent entities of the Russian Federation. The paper identifies conflicts and gaps, suggests the ways of their solution.

Keywords:

reservation of land for state or municipal needs, decision on land reservation, specially protected natural areas, spatial planning document, development and location pattern of specially protected natural areas.

В глобальном масштабе процесс утраты биоразнообразия идет со скоростью во много раз выше, чем у естественного вымирания. Это вызвано рядом факторов, в том числе неконтролируемым преобразованием земли, изменением климата, загрязнением окружающей среды, нерациональным использованием природных ресурсов [1, р. 59]. Образование особо охраняемых природных территорий (ООПТ) является эффективным механизмом обеспечения сохранности разных природных объектов: ландшафтов, редких видов животных, растений и др. Ввиду этого нормативно-правовое регулирование отношений в сфере создания и расширения ООПТ не должно содержать коллизий, пробелов и несогласованности законодательства, поскольку при наличии последних мы можем говорить о реальной угрозе в отношении благоприятной окружающей среды в целом. К сожалению, без детальной правовой регламентации остались вопросы резервирования земель в целях создания и расширения ООПТ, а также условия и порядок изменения планируемого назначения зарезервированных для указанной цели территорий.

При обращении к положениям современного законодательства о резервировании земель для публичных нужд необходимо отметить, что общественным отношениям в сфере резервирования территорий для создания ООПТ посвящены лишь отдельные статьи Земельного кодекса [2, ст. 56.1, 70.1, 95], а также положения постановления правительства № 561, регламентирующие общий порядок резервирования, состоящего всего из 11 пунктов [3]. Думается, что наличие трех

статей в Земельном кодексе РФ и отдельного постановления Правительства РФ не может обеспечить эффективного правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, поскольку указанные правовые нормы имеют общий, а не специальный характер и детальным образом не раскрываются в законодательстве.

Вследствие этого на уровне региональной системы законодательства наблюдается устойчивая тенденция нормативно-правового регулирования данных отношений, в том числе установление порядка резервирования земель посредством практики опережающего нормотворчества, несмотря на то что в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 9 ЗК РФ исключительным полномочием на правовое регулирование отношений в сфере резервирования земель для публичных нужд обладает лишь Российская Федерация [4]. С одной стороны, субъекты РФ восполняют пробелы федерального законодательства, с другой – правотворческая деятельность регионов ставит под сомнение возможность развития ООПТ посредством резервирования земель.

Так, в постановлении правительства Тюменской области № 735-П «О мероприятиях по определению и резервированию земель особо охраняемых природных территорий регионального значения» устанавливается возможность осуществления видов деятельности, не связанных с заявленной целью резервирования земель: строительство новых объектов для публичных нужд, в том числе дорог, трубопроводов и иных сооружений [5]. Как следует из данного нормативно-правового акта, установленные способы использования зарезервированных территорий (строительство объектов государственного и регионального значения, прокладка дорог, трубопроводов и пр.) противоречат заявленной цели резервирования – созданию и расширению ООПТ. С учетом этого можно предположить, что цель резервирования – организация или расширение ООПТ – с таким подходом едва ли может быть достигнута, поскольку он позволяет уполномоченным органам резервировать земли не для создания ООПТ, а по сути для возведения других объектов. К указанному выводу можно прийти при совокупном анализе положений земельного и градостроительного законодательства.

В действующем законодательстве остается неурегулированным вопрос об условиях вынесения решения о резервировании земель в целях создания и расширения ООПТ. В подп. «б» п. 3 постановления Правительства РФ от 22.07.2008 г. № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» обозначена необходимость наличия документа территориального планирования [6]. Однако из положений ГК РФ можно сделать вывод, что при разработке, например, генерального плана учитываются лишь существующие ООПТ, а не планируемые [7, ст. 10, 14, 19]. Ввиду этого в правоприменительной практике наблюдается устойчивая тенденция резервирования земель для соответствующих целей на основании схемы размещения и развития ООПТ [8]. С учетом этого остается открытым вопрос, какому документу (акту территориального планирования или схеме размещения и развития особо охраняемых земель) будет отдан приоритет, в частности, при постановке вопроса о возможности изменения ранее установленного назначения зарезервированной территории? На каких условиях и в каком порядке указанный вопрос будет подлежать разрешению?

Например, при необходимости внесения изменений в генеральный план строительства автомобильной дороги в границах земельных участков, зарезервированных для образования ООПТ, уполномоченный орган может вместо создания ООПТ регионального значения утвердить возведение линейного объекта. Во-первых, установленные в постановлении виды разрешенного использования зарезервированных земельных участков могут предусматривать такое строительство, т. е. участки, зарезервированные для создания или расширения ООПТ, по сути резервируются в том числе для прокладывания автомобильной дороги. Во-вторых, как обозначено ранее, непонятно, имеет ли утвержденная схема развития и размещения ООПТ приоритет перед документом территориального планирования, предусматривающим иное назначение земель, и как должен разрешаться вопрос о возможности изменения запланированного назначения территорий, в частности должны ли проводиться публичные слушания в соответствии со ст. 24, 28 Гражданского кодекса РФ [9]? Необходимо ли межотраслевое взаимодействие уполномоченных органов, например, с Министерством природных ресурсов и экологии РФ? В-третьих, уполномоченный орган может отменить решение о резервировании, поскольку данное полномочие без каких-либо оговорок законодательством предусмотрено.

Подобные пробелы и противоречия способны привести к тому, что зарезервированная территория может быть использована под размещение иного объекта, а устанавливаемые постановлением о резервировании ограничения прав частных субъектов, а также ограничения на оборотоспособность земельного участка могут как дополнительно сэкономить бюджет перед планируемым отчуждением земельного участка в собственность публично-правового образования для создания другого объекта, так и сохранить зарезервированную территорию (в случае резервирования земель, находящихся в публичной собственности) от иного использования, например от

предоставления в аренду, безвозмездного пользования и пр. Это позволит уполномоченному органу при изменении планируемого назначения зарезервированной территории обойтись без изъятия земель в публичную собственность.

На современном этапе без детальной законодательной регламентации остались следующие вопросы: 1) об обязательности последующего изъятия зарезервированного земельного участка для публичных нужд; 2) о возможности либо невозможности осуществления повторной процедуры резервирования земель; 3) о пределах использования подобных территорий хозяйствующим субъектом. Указанные пробелы в совокупности позволяют уполномоченным органам как нарушать права частных субъектов, так и посредством резервирования тормозить развитие сети ООПТ.

По нашему мнению, для снижения возможности уполномоченных структур предпринимать шаги, не соответствующие процедурам резервирования земельных участков в целях образования ООПТ, необходимо предусмотреть обязанность согласования проекта решения о резервировании земель с Министерством природных ресурсов и экологии РФ как ведомственным органом. Думается, что межотраслевое взаимодействие с органом, в непосредственном ведении которого находятся вопросы рационального использования и охраны ООПТ [10, п. 1], позволит предупредить нарушения в рассматриваемой области.

В то же время вопрос об изменении ранее запланированного назначения зарезервированной территории на иное использование, в том числе о возможности отмены решения о резервировании земель, должен разрешаться с учетом публичных слушаний, в совокупности с документами территориального планирования и схемой развития и размещения ООПТ и в соответствии со ст. 24, 28 Гражданского кодекса РФ. Это позволит исключить принятие необоснованных решений об изменении назначения зарезервированных земель для создания или расширения ООПТ.

Из представленного анализа можно сделать вывод, что общественные отношения в сфере резервирования земель для образования ООПТ не подверглись детальной правовой регламентации. Отсутствие своевременной модернизации законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений может тормозить развитие ООПТ федерального, регионального и местного значения или вовсе приводить к невозможности их создания и расширения посредством резервирования участков для публичных нужд. Надеемся, что соответствующие изменения в скором времени будут приняты законодателем.

Ссылки:

1. Meduna A.J., Ogunjinmi A.A., Onadeko S.A. Biodiversity Conservation Problems and Their Implications on Ecotourism in Kainji Lake National Park, Nigeria // *Journal of Sustainable Development in Africa*. 2009. Vol. 10, no. 4. P. 59–73.
2. Земельный кодекс РФ от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 44. Ст. 4147.
3. О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд : постановление Правительства РФ от 22 июля 2008 г. № 561 // *Российская газета*. 2008. 30 июля.
4. Земельный кодекс РФ.
5. О мероприятиях по определению и резервированию земель особо охраняемых природных территорий регионального значения [Электронный ресурс] : постановление правительства Тюменской области от 30 дек. 2014 г. № 735-П : с изм. от 15 июля 2016 г. № 229-п. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О некоторых вопросах ...
7. Гражданский кодекс РФ от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 16.
8. О резервировании земель в целях создания и расширения особо охраняемых природных территорий [Электронный ресурс] : постановление правительства Республики Башкортостан от 1 дек. 2012 г. № 293. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Гражданский кодекс РФ.
10. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии РФ и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ : постановление Правительства РФ от 11 нояб. 2015 г. № 1219 : в ред. от 24 нояб. 2016 г. // *Собрание законодательства РФ*. 2015. № 47. Ст. 6586.

References:

Meduna, AJ, Ogunjinmi, AA & Onadeko, SA 2009, 'Biodiversity Conservation Problems and Their Implications on Ecotourism in Kainji Lake National Park, Nigeria', *Journal of Sustainable Development in Africa*, vol. 10, no. 4, pp. 59–73.
'Some issues on reservation of land for state or municipal needs: Government Decree No. 561 as of July 22, 2008' 2008, *Rossiyskaya Gazeta*, July 30, (in Russian).