

**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени М.В. ЛОМОНОСОВА**

*На правах рукописи*

**Шагапова Руфина Аликовна**

**Правовой режим геопарков как особо охраняемых природных  
территорий**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация подготовлена на кафедре экологического и земельного права  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

**Научный руководитель** – *Волков Геннадий Александрович,*  
*доктор юридических наук, доцент*

**Официальные оппоненты:** **Злотникова Тамара Владимировна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГБОУ ВО «Московский государственный  
университет геодезии и картографии», кафедра  
земельного права и государственной  
регистрации недвижимости, заведующая  
кафедрой;

**Агафонов Вячеслав Борисович,**  
доктор юридических наук, доцент, ФГБОУ ВО  
«Московский государственный юридический  
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»,  
кафедра экологического и природоресурсного  
права, и.о. заведующего;

**Лунева Елена Викторовна,**  
кандидат юридических наук, доцент, ФГАОУ  
ВО «Казанский (Приволжский) федеральный  
университет, юридический факультет,  
кафедра экологического, трудового права и  
гражданского процесса, доцент.

Защита состоится «08» февраля 2024 г. в 16 часов 30 минут на  
заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского  
государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва,  
Ленинские горы, д.1, стр. 13-14, 4-й учебный корпус, Юридический  
факультет, ауд. 536а.

E-mail: [dissovet@law.msu.ru](mailto:dissovet@law.msu.ru)

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной  
библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на  
портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2816>.

Автореферат разослан «\_\_\_» декабря 2023 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Россия является одной из стран, на территории которой имеются уникальные геологические объекты, являющиеся природным наследием.

С 2001 года геопарки находятся в сфере деятельности ЮНЕСКО. В 2015 году 195 государств – членов ЮНЕСКО провозгласили сотрудничество с новым названием – «Глобальные геопарки ЮНЕСКО», что придало международное значение геологическим объектам и ландшафтам. Они стали для ЮНЕСКО важнейшим инструментом работы с государствами-членами и их сообществами по вопросам геологического наследия и наук о Земле. Принятый ЮНЕСКО подход о геопарках как единых географических зонах, в которых объекты и ландшафты, имеющие международное геологическое значение, управляются в соответствии с целостной концепцией охраны, образования и устойчивого развития, в Российской Федерации развивается крайне неопределенно и противоречиво.

В настоящее время на территории Российской Федерации в целях их охраны и рационального использования созданы и функционируют несколько региональных геопарков, в том числе: геопарк «Алтай», геопарк «Янган-Тау», геопарк «Торатау». Развитие законодательства, обеспечивающего режим их охраны и рационального использования природных ресурсов, происходит лишь на региональном уровне и носит бессистемный характер.

Однако вопреки тому, что проблема сохранения в естественном состоянии природных комплексов и объектов, имеющих геологическое, историко-культурное, научно-просветительское, туристское и рекреационное значение, находится в центре внимания государства, в действующем российском законодательстве и юридической науке отсутствует определение «геопарка», не установлено место и значение геопарков в системе особо охраняемых природных территорий и не выработана целостная концепция правового режима охраны и рационального использования природных ресурсов геопарков. Проблема определения правового режима геопарков

усложняется тем, что чаще всего территории этих уникальных природных комплексов и объектов пересекаются с уже существующими особо охраняемыми природными территориями, имеющими федеральное или региональное значение.

Вместе с тем, точечное решение этих проблем на региональном уровне при масштабном туристском и рекреационном освоении и развитии таких мест, связанном с использованием природных ресурсов, ставит под угрозу их сохранение и существование, затрагивает интересы Российской Федерации в части развития транспортных и туристических потоков, создания новых рабочих мест, объектов туристической инфраструктуры, появления новых видов экономической деятельности, обеспечения охраны окружающей среды и рационального природопользования – в целом. Решение таких проблем путем упреждающего правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации не всегда соответствует конституционным основам разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, прежде всего, касающегося регулирования вопросов владения, пользования и распоряжения природными объектами и ресурсами, являющимися историческим, культурным и природным наследием, в том числе при реализации программы ЮНЕСКО по поддержке создания всемирной сети национальных геопарков.

**Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.** Проблемы определения места геопарков среди особо охраняемых природных территорий, их создания, правового режима, в том числе охраны и рационального использования природных ресурсов, не были предметом комплексного исследования.

Некоторые аспекты правового режима отдельных видов особо охраняемых природных территорий раскрывались в трудах Д.В. Антропова, М.Е. Бабич, С.Р. Багаутдиновой, Д.Д. Барамидзе, Г.С. Беляевой, А.А. Борисова, А.А. Варламова, Е.А. Галиновской, В.Г. Емельяновой,

И.Н. Жочкиной, О.А. Золотовой, В.Б. Ибрагимова, О.М. Козырь, Е.Д. Корфа, А.С. Кротика, А.В. Кузнецовой, Е.В. Луневой, С.В. Полянской, Е.А. Савельевой, Ю.С. Сенициной, А.А. Транина, А.П. Ушаковой, С.С. Чернушенко и др.

Среди исследований, в которых были затронуты участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, следует отметить монографию В.Б. Агафонова «Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в сфере недропользования» (2014 год), в которой автор, рассмотрев положения Закона РФ «О недрах» о редких геологических обнажениях, минералогических образованиях, палеонтологических объектах и других участках недр, представляющих особую научную или культурную ценность, отнёс их, в частности к особо охраняемым природным территориям.

Проблемам понятия, видам и правового режима особо охраняемых геологических объектов, соотношению понятия этих объектов с понятием «недропользование», организации природных комплексов, преимущественно содержащих такие объекты, в качестве особо охраняемых природных территорий геологического профиля было уделено внимание в статьях В.Б. Ибрагимова «Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Закон РФ «О недрах»: проблема согласования эколого-правовых норм» (2015 год), «Участки недр и особо охраняемые природные территории в действующем законодательстве» (2020 год).

Международный и региональный опыт развития геопарков как правовой основы изменения экологического законодательства был рассмотрен в статье Т.В. Злотниковой (2021 год), в которой она провела анализ проблем создания геопарков, развития отечественной сети геопарков, их встраивания в Глобальную сеть геопарков под эгидой ЮНЕСКО и дала предложения по правовому регулированию геопарков.

Значительное внимание понятию геопарков, их правовому режиму, рациональному использованию природных ресурсов, опыту правового

регулирования создания геопарков в зарубежных странах было уделено Е.В. Луновой в серии статей: «Организация геопарков в России и особенности их правового режима» (2021 год), «Правовая охрана геологического наследия» (2022 год), «Рациональное использование геологического наследия в геопарках: законодательство России, Китая и Испании» (2022 год), «Правовая охрана и рациональное использование геологического наследия в геопарках» (2023 год).

Отдельные проблемы правового режима геопарков были рассмотрены в статье М.С. Арутюнян, О.Ю. Хисматуллина (2021 год), посвященной определению понятия геопарков и их правового режима как разновидности особо охраняемых природных территорий.

Определению понятия «геопарка» в законодательстве Российской Федерации посвящена статья Аслаева С.Т., Буранбаева Р.А., Зарипова Ш.Р., Прокофьева Д.Д., Сайфутдинова В.В. (2022 год).

**Целью диссертационного исследования** является разработка основных положений правового режима геопарков и выработка предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Указанная цель обусловила необходимость постановки и решения следующих **задач**:

- сформулировать понятие «геопарк» и обосновать необходимость нормативного закрепления в законодательстве Российской Федерации его определения;
- определить место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий;
- проанализировать становление и развитие правовых основ геопарков в России и зарубежных стран как особо охраняемых природных территорий;
- рассмотреть содержание правового режима геопарков и выработать систему правовых средств, определяющих их правовой режим;
- разработать предложения по совершенствованию законодательства в области охраны и использования геопарков.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения в области охраны и использования геопарков.

**Предметом диссертационного исследования** являются нормативные правовые акты федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения в области охраны и использования геопарков, правовая доктрина и правоприменительная практика.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составили труды отечественных ученых-юристов: В.Б. Агафонова, Г.А. Аксененка, А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Г.А. Волкова, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Г.Л. Земляковой, Т.В. Злотниковой, И.А. Игнатъевой, О.И. Крассова, Н.Л. Лисиной, Е.В. Луневой, А.В. Малько, А.В. Мелехина, Н.Н. Мельникова, Р.Т. Мухаева, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, М.Х. Фарукшина и др.

**Методологическую основу** диссертационного исследования составили общенаучные методы познания (логический, диалектический, методы сравнительного и системного анализа, метод обобщения), специальные научно-правовые методы (сравнительно-правовой, формально-юридический, толкования права).

**Правовую основу** диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, международные акты, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие отношения в области охраны и использования геопарков.

**Эмпирическую основу** диссертационного исследования составила правоприменительная практика по теме исследования.

**Научная новизна** исследования выражается в том, что в диссертационной работе проведено первое комплексное исследование правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий, а

именно:

- обоснованы предложения по совершенствованию понятийного аппарата о правовом режиме геопарков через правовые дефиниции «геопарк» и «правовой режим геопарков»;

- определено место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий;

- выделены основные структурные элементы правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий, в том числе система правовых стимулов и система ограничений в аспекте охраны и рационального использования природных ресурсов геопарков, зонирование территорий геопарков, виды юридической ответственности за нарушение законодательства.

В результате даны предложения и рекомендации по совершенствованию правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Геопарк – особо охраняемая природная территория регионального значения, созданная на основании закона субъекта Российской Федерации, на которой расположены уникальные геологические объекты, имеющие особую научную, культурную и эстетическую ценность, с правовым режимом, обеспечивающим их использование в природоохранных, научно-просветительских, культурных, рекреационных целях и для регулируемого туризма.

Место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий может быть определено либо дополнением перечня в пункте 2 статьи 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» отдельной категорией особо охраняемых природных территорий регионального значения – «геопарки», либо установлением законом субъектов Российской Федерации такой категории особо охраняемой природной территории регионального значения – «геопарки».

2. Правовой режим геопарков – особый порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, в том числе дозволениях с ограничивающими условиями, запретов и позитивных обязываний, обеспечивающих регулирование отношений в области охраны и использования геологических объектов, имеющие особую научную, культурную и эстетическую ценность, и также иных природных объектов и ресурсов в границах территории геопарков, устанавливающий: 1) требования по охране природных комплексов и объектов и рационального использования природных ресурсов в соответствии с их назначением; 2) меры возможного и должного поведения субъектов прав на природные ресурсы; 3) особенности государственного управления геопарками; 4) меры юридической ответственности.

3. В России историческими периодами становления и развития правовых основ охраны геологических объектов, имеющих особую научную, культурную и эстетическую ценность, являются:

1) с начала XX века по настоящее время – создание особо охраняемых природных территорий, в пределах которых, а также в пределах их охранных зон, находятся такие объекты;

2) с 1924 года по настоящее время – отчасти через охрану археологических памятников (памятников истории и культуры, объектов культурного наследия);

3) с 1995 года по настоящее время – возможность создания новой категории особо охраняемых природных территорий – особо охраняемых геологических объектов или «геопарков» (на практике она до сих пор не была реализована);

4) с 2015 года по настоящее время – создание на уровне субъектов Российской Федерации неких охраняемых территорий регионального значения – «геопарков», не являющихся особо охраняемыми природными территориями, и включение некоторых из них в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО.

4. Уникальные геологические объекты, представляющие особую научную, культурную и эстетическую ценность, соответствуют установленному в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» (подпункт «в» п. 1 ст. 2) критерию создания особо охраняемых природных территорий и самостоятельно не могут быть какой-либо иной категорией особо охраняемых природных территорий кроме как особо охраняемой природной территорией регионального значения, созданной на основе закона субъекта Российской Федерации, наиболее подходящее название которой – «геопарки».

5. Правовой режим имеющихся в настоящее время геопарков не соответствует требованиям Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (в том числе п. 3 ст. 2), Земельному кодексу РФ (статьям 94, 95, 96, 98, 100 и 105), остается неопределенным, не урегулирован в законодательстве, по сути, находится «вне закона». Соответственно, их создание, само по себе, не решает ни проблему сохранения уникальных геологических объектов, ни проблему обеспечения безопасности туристической и рекреационной деятельности. Действующие нормы законодательства, имеющие отношение к геопаркам, не систематизированы, не имеют правовой определенности, требуется их совершенствование.

6. Проведена классификация критериев для Глобальных геопарков ЮНЕСКО исходя из цели – комплексного и устойчивого развития соответствующей территории на: 1) физико-географические; 2) управленческие; 3) юридические.

7. Для включения геопарков в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО не требуется безусловного придания им режима особо охраняемой природной территории. В границы территории геопарков могут входить особо охраняемые природные территории, если создание такой территории обеспечит пользу в решении проблем комплексного и устойчивого развития соответствующей территории исходя из установленных критериев для Глобальных геопарков ЮНЕСКО. Вместе с тем, объявление территории

геопарком, в том числе некой «туристско-рекреационной зоной», за рамками Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (без принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего возможность создания в его границах иной категории особо охраняемой природной территории – «геопарков»), и за рамками Земельного кодекса РФ, без изменения которого правовой режим геопарка как «туристско-рекреационной зоны» будет «вне закона», не даст этой территории необходимый правовой режим, обеспечивающий комплексную охрану и развитие туристической и рекреационной деятельности собственно территории, в пределах которой имеются геологические объекты, имеющие особую научную, культурную и эстетическую ценность.

8. Зонирование территории геопарка представляет собой одно из правовых средств, составляющих правовой режим геопарков, направленное на сохранение геологических объектов, имеющих особую научную, культурную и эстетическую ценность, и обеспечение охраны природных комплексов и объектов и рациональное использование природных ресурсов, управление уникальными природными ресурсами геопарков, регламентацию хозяйственной и иной допускаемой законом деятельности на территориях геопарков.

Среди видов зонирования как правовых средств наиболее подходящими для установления правового режима геопарков наряду с другими правовыми средствами являются функциональное и экологическое зонирование.

9. Планирование создания геопарков осуществляется в документах стратегического развития и документах территориального планирования субъектов Российской Федерации. «Геопарк» как отдельная категория особо охраняемых природных территорий регионального значения наиболее точно и полно соответствует документам стратегического планирования Российской Федерации по пространственному развитию и развитию туризма, реализация которых осуществляется через документы территориального планирования, а также планы развития приоритетных туристских территорий, мастер-планы

развития туристских территорий (как самостоятельные документы или разделы стратегического документа регионального уровня), перечень инфраструктурных и инвестиционных проектов и финансовую модель реализации плана развития туристской территории.

10. Такие виды управления геопарками, при которых геопарк передается в ведение созданного уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельного учреждения, унитарного предприятия или непосредственно независимого от него частного хозяйствующего субъекта должны быть предусмотрены в законе субъекта Российской Федерации, в котором должна быть установлена возможность создания иной категории особо охраняемой природной территории регионального значения – геопарка.

11. Применительно к геопаркам возмещение вреда, в том числе возполнимых экологических потерь в природе, возможно лишь при незначительном или несущественном локальном масштабе причинения вреда, при котором причинитель вреда, действуя добросовестно, может своими силами и средствами осуществить меры, направленные на полное восстановление геопарка и состояния окружающей среды в целом.

#### **Теоретическая значимость диссертационного исследования.**

Полученные в ходе настоящего диссертационного исследования выводы направлены на развитие и дополнение понятийного аппарата о правовом режиме геопарков, дефиниции «геопарк», выступают в качестве основы в формировании целостной концепции правового режима охраны и рационального использования природных ресурсов геопарков, могут быть использованы для дальнейшего теоретического исследования правового режима как геопарков, так и в целом правового режима особо охраняемых природных территорий и их отдельных элементов.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в возможности использования выводов и предложений в работе по совершенствованию действующего российского законодательства,

регламентирующего охрану и рациональное использование природных ресурсов геопарков, в учебном процессе в высших учебных заведениях и в проведении научно-исследовательских работ. Также результаты диссертации могут быть использованы в практике работы государственных органов исполнительной власти, осуществляющих управление особо охраняемыми природными территориями (далее – ООПТ).

В целях создания возможности установления охранных зон геопарков обосновано и предложено внесение изменений в пункты 10 и 11 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» и в принятое в его исполнение постановление Правительство РФ в части указания на возможность установления, изменения и прекращения существования таких охранных зон в отношении иных категорий ООПТ, установленных в соответствии с п. 3 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» законами субъектов Российской Федерации, в данном случае – геопарков.

В целях обеспечения управления геопарками, при которых геопарк передается в ведение созданного уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельного учреждения, унитарного предприятия или непосредственно независимого от него частного хозяйствующего субъекта, обоснована необходимость внесения изменения в п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», в котором должно быть предусмотрено, что формы управления иными категориями особо охраняемых природных территорий, созданными законами субъектов Российской Федерации, могут быть предусмотрены этими законами. Такое управление через хозяйствующие субъекты с наделением их отдельными властными полномочиями должно осуществляться под контролем уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти в области государственного экологического надзора и контроля.

В целях устранения правовой неопределенности, связанной с

использованием земельных участков в границах территории геопарков для отдыха, рекреации и туризма, обосновано и предложено уточнение Классификатора видов разрешенного использования земельных участков – в описание вида разрешенного использования «*Охрана природных территорий*» с кодом «9.1» включить в него описания: «отдых», «рекреация», «туризм» или добавить в его описание ссылки, что содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами «5.0», «5.2» и «5.2.1» применительно к геопаркам.

**Достоверность результатов диссертационного исследования** подтверждается использованием комплекса общенаучных и частнонаучных методов, анализом практического материала (законодательства, правоприменительной практики), апробацией результатов в научно-практических мероприятиях.

**Личный вклад автора.** Выносимые на защиту результаты получены лично автором.

**Апробация результатов диссертационного исследования.**

Основные положения диссертационного исследования нашли свое отражение в:

выступлениях автора на международных и общероссийских научных конференциях и иных мероприятиях, в том числе: Шагапова Р.А. Роль международно-правовых актов в совершенствовании эколого-правового режима геопарков // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (г. Уфа, 23 – 24 сентября 2021 г.) // Сборник Теория и практика фундаментальных и прикладных исследований в сфере судебно-экспертной деятельности и ДНК-регистрации населения. – Уфа: ФГБОУ ВО БашГУ, 2021. – 220 с. С. 112 – 115;

участии в обсуждении концепции проекта Закона Республики Башкортостан о геопарках – Депутаты Башкирии закрепят в законодательстве понятие «геопарк» // Российская газета, 6 марта 2018 года // URL:

<https://rg.ru/2018/03/06/reg-pfo/deputaty-bashkirii-zakrepiat-v-zakonodatelstve-poniatie-geopark.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

Основные положения диссертации нашли свое отражение в 5 статьях, опубликованных в различных научных журналах, в том числе в 4 научных статьях автора, которые опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности.

Диссертация являлась предметом обсуждения на кафедре экологического и земельного права Юридического факультета МГУ 16 февраля 2023 года.

**Структура работы** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения и библиографии.

## II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы исследования, изучена степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, изложены его теоретические и методологические основы, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлена информация об апробации результатов исследования.

В **первой главе** работы «Общая характеристика геопарков как особо охраняемых природных территорий» сформулирована дефиниция категории «геопарки», проанализировано место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий, рассмотрены виды геопарков; исследованы этапы и особенности становления и развития правовых основ геопарков в России и зарубежных странах.

В **первом параграфе** первой главы «Понятие и место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий» отмечается, что в настоящее время правовое понятие «геопарк» не выработано в науке и отсутствует в законодательстве, что влечет правовую неопределенность и проблемы в правоприменении в части эффективной охраны и рационального использования природных комплексов и объектов, имеющих особое геологическое, историко-культурное, эстетическое, научно-просветительское, туристское, рекреационное значение.

Официального определения понятия геопарка не выработано в науке и законодательстве зарубежных стран. В работе изучены различные точки зрения в правовой доктрине об ООПТ относительно подходов к формулированию понятия категории «геопарк». Представленные определения понятия геопарка указывают на два существенных признака, характеризующих все геопарки: 1) наличие на территории геопарка уникальных геологических объектов; 2) просветительское, геологическое, культурное, образовательное, рекреационное значение указанных

уникальных геологических объектов.

Вместе с тем, с юридической точки зрения в данных дефинициях нет единообразного подхода к установлению важных характеристик, которые бы раскрывали и определяли сущность геопарков как территорий с уникальными геологическими объектами, нуждающимися в особой охране и рациональном использовании, и давали бы понимание их места и режима среди других охраняемых объектов в механизме правового регулирования.

В работе акцентировано внимание на то, что геопарки следует рассматривать именно как самостоятельную категорию ООПТ регионального значения, соответственно, под «геопарком» следует понимать особо охраняемую природную территорию регионального значения, созданную на основании закона субъекта Российской Федерации, на которой расположены уникальные геологические объекты, представляющие значительную геологическую, научно-просветительскую, эстетическую, историко-культурную, туристскую и рекреационную ценность, с правовым режимом, обеспечивающим их использование в природоохранных, научно-просветительских, культурных, рекреационных целях и для регулируемого туризма.

Место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий может быть определено либо дополнением перечня в п. 2 ст. 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон об ООПТ) отдельной категорией региональных ООПТ – «геопарки», либо установлением законом субъектов Российской Федерации такой категории ООПТ регионального значения – «геопарк».

Во **втором параграфе** первой главы «Становление и развитие правовых основ геопарков в России и зарубежных странах» отмечается, что изучение историко-правовых аспектов законодательства о геопарках позволяет прийти к выводу о том, что процесс его становления и развития шел и продолжает идти двумя путями. С одной стороны, принимались и

принимаются новые нормативные правовые акты, конкретизирующие правовой режим геопарков, а с другой, – происходит определенная их систематизация с учетом природной целостности используемых природных территорий.

Правовую основу охраны и использования геопарков, наряду с внутригосударственным законодательством, составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные правовые документы, обеспечивающие создание и функционирование глобальной сети геопарков. Международно-правовые акты в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов являются основой правового режима охраны и использования геопарков.

Исторически развитие охраны геологических объектов, имеющих особое научное, культурное и эстетическое значение, осуществлялось нормами законодательства об охране природы (об охраняемых памятниках природы и иных природных территориях), об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, земельного законодательства и законодательства о недрах, об особо охраняемых природных территориях: 1) путем создания ООПТ, в границах которых находятся и эти особые геологические объекты, в том числе путем создания особо охраняемых именно геологических объектов – ООПТ; 2) через охрану археологических памятников, которые в дальнейшем были включены в обобщающее понятие объектов культурного наследия.

Историческими периодами становления и развития правовых основ охраны геологических объектов, имеющих особую научную, культурную и эстетическую ценность, являются:

1) с начала XX века по настоящее время – создание ООПТ, в пределах которых, а также в пределах их охранных зон, находятся такие объекты;

2) с 1924 года по настоящее время – отчасти через охрану археологических памятников (памятников истории и культуры, объектов культурного наследия);

3) с 1995 года по настоящее время – возможность создания новой категории ООПТ – особо охраняемых геологических объектов или «геопарков» (на практике она до сих пор не была реализована);

4) с 2015 года по настоящее время – создание на уровне субъектов Российской Федерации неких охраняемых территорий регионального значения – «геопарков», не являющихся ООПТ, включение некоторых созданных таких территорий в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО.

Уникальные геологические объекты, представляющие значительную геологическую, научно-просветительскую, эстетическую, историко-культурную, туристскую и рекреационную ценность, соответствуют установленному в Федеральном законе об ООПТ критерию создания ООПТ (подпункт «в» п. 1 ст. 2) и самостоятельно не могут быть какой-либо иной категорией ООПТ кроме как ООПТ регионального значения, созданной на основе закона субъекта Российской Федерации, наиболее подходящим названием которой – «геопарк».

Правовой режим имеющихся в настоящее время «геопарков» не соответствует требованиям Федерального закона об ООПТ (в том числе п. 3 ст. 2), Земельному кодексу РФ (статьям 94, 95, 96, 98, 100 и 105), остается неопределенным, не урегулирован в законодательстве, по сути – «вне закона», соответственно, их создание, само по себе, не решает ни проблему сохранения уникальных геологических объектов, ни проблему обеспечения безопасности туристической и рекреационной деятельности. Нормы законодательства, имеющее отношение к геопаркам, не представляют собой систематизированный вид, противоречивы, не имеют правовой определенности и нуждаются в совершенствовании.

Критерии для Глобальных геопарков ЮНЕСКО можно классифицировать исходя из цели – комплексного и устойчивого развития соответствующей территории на: 1) физико-географические; 2) управленческие; 3) юридические.

Для включения геопарков в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО не

требуется безусловного придания им режима ООПТ. В границы территории геопарков могут входить ООПТ, если создание такой территории обеспечит пользу в решении проблем комплексного и устойчивого развития соответствующей территории исходя из установленных критериев для Глобальных геопарков ЮНЕСКО. Вместе с тем объявление территории геопарком, в том числе некой «туристско-рекреационной зоной», за рамками Федерального закона об ООПТ (без принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего возможность создания в его границах иной категории ООПТ – геопарков), и за рамками Земельного кодекса РФ, без изменения которого правовой режим геопарка как «туристско-рекреационной зоны» будет «вне закона», не придаст этой территории необходимого правового режима, обеспечивающего комплексную охрану и развитие туристической и рекреационной деятельности собственно территории, в пределах которой имеются геологические объекты, имеющие особую научную, культурную и эстетическую ценность.

**Вторая глава** работы «Понятие правового режима геопарков и обеспечивающие его правовые средства» посвящена определению понятия «правовой режим геопарков» и исследованию правовых средств, направленных на обеспечение сохранения природных объектов, природных комплексов геопарков и рационального использования природных ресурсов.

**В первом параграфе** второй главы «Понятие правового режима геопарков» отмечается, что определение понятия «правовой режим» на законодательном уровне не закреплено, единого определения категории «правовой режим» в юридической науке нет.

В работе правовой режим геопарков определен как особый порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, в том числе дозволений с ограничивающими условиями, запретов и позитивных обязываний, обеспечивающих регулирование отношений в области охраны и использования геологических объектов, имеющих особую научную, культурную и эстетическую ценность, и также иных природных объектов и

ресурсов в границах территории геопарков, выражающийся в установлении: 1) меры возможного и должного поведения субъектов права (собственников и иных правообладателей природных ресурсов геопарка, в том числе земельных участков); 2) требования к порядку охраны природных комплексов и объектов геопарка и рационального использования природных ресурсов соответствии с их назначением; 3) порядка государственного управления геопарками; 4) мер юридической ответственности, обеспечивающих соблюдения правового режима геопарков. Это понятие позволяет наиболее точно обозначить правовые механизмы, с помощью которых российское законодательство об охране окружающей среды и природоресурсное законодательство регулирует отношения, возникшие по поводу геопарков как разновидности региональных ООПТ.

Основным средством определения правового режима геопарков являются требования по охране природных объектов и природных ресурсов геопарков. Правовой режим геопарков должен содержать перечень видов разрешенного использования земельных участков, а также запрещенных видов деятельности, как это предусмотрено в отношении земель особо охраняемых природных территорий федерального значения. Главным критерием определения видов разрешенного использования является использование геопарков в геологических, историко-культурных, научно-просветительских, рекреационных, туристских целях.

**Второй параграф** второй главы «Правовые средства, обеспечивающие правовой режим геопарков» посвящен анализу правовых средств, обеспечивающих правовой режим геопарков в целях сохранения в естественном состоянии уникальных природных комплексов и объектов, имеющих геологическое, историко-культурное, научно-просветительское, туристское и рекреационное значение. В данном параграфе исследуются правовые ограничения (вещно-правовые, обязательно-правовые, охранительно-правовые) и правовые стимулы (факт-стимул, правовые стимулы, льготы) и формулируется вывод о том, что они являются

эффективными правовыми инструментами в правовом режиме геопарков, т.к. с одной стороны, сдерживают негативное антропогенное влияние на геопарки, а с другой стороны, стимулируют полезную для геопарков деятельность – природоохранную, геологическую, эстетическую, историко-культурную, просветительскую, рекреационную, туристскую, оздоровительную.

В работе обращено внимание, что конкретная система правовых ограничений и правовых стимулов в правовом режиме отдельно взятого геопарка во многом определяется на основе зонирования территории геопарка.

В **третьей главе** работы «Особенности правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий» раскрывается специфика правового режима геопарков на основе анализа его структурных элементов.

В **первом параграфе** третьей главы «Зонирование территории геопарков как элемент их правового режима» отмечено, что термин «зонирование территории геопарков» применен в работе как разновидность «территориального зонирования» – обобщающего термина всех видов зонирования (градостроительного, функционального, экологического и др.), предусмотренного в законодательстве, в отношении геопарков.

Зонирование территории геопарка представляет собой одно из правовых средств, составляющих правовой режим геопарков, направленное на сохранение геологических объектов, имеющих особую научную, культурную и эстетическую ценность, и обеспечение охраны природных комплексов и объектов и рациональное использование природных ресурсов, управление уникальными природными ресурсами геопарков, регламентацию хозяйственной и иной допускаемой законом деятельности на территориях геопарков.

Правовой режим геопарков, как и правовой режим курортов и национальных парков, может сочетать в себе несколько видов экологического зонирования и функциональное зонирование. Экологическое зонирование и

функциональное зонирование позволяет обеспечить соблюдение баланса экологических и экономических интересов, сохранение особых природных комплексов, уникальных природных объектов и реализацию социально-экономического развития данных территорий.

В отношении геопарков функциональное зонирование представляет собой выделение в пределах территории геопарка однообразных по природным качествам зон, максимально подходящих для конкретного типа регулируемой антропогенной нагрузки. Функциональные зоны должны формироваться из части территории геопарка с обязательным установлением для каждой из них: 1) границ зоны, которые не выносятся и не закрепляются в натуре, описываются в текстовом формате и отображаются графически; 2) функционального назначения этой части территории геопарка. Функциональное зонирование дает возможность вести работу по разработке таких видов функциональных зон, которые бы учитывали специфику геопарков как особых природных объектов, имеющих геологическую, историко-культурную, просветительскую, туристско-рекреационную значимость и представляли собой межотраслевой комплексный подход в правовом регулировании охраны и использования геопарков.

Система зонирования территории геопарков может найти отражение в законе субъекта Российской Федерации, в котором также должен быть предусмотрен перечень зон с указанием видов деятельности, которые можно осуществлять в данных зонах на территории геопарков, а также исключения из этого дозволения – перечень запрещенных видов деятельности на территории геопарков.

Во **втором параграфе** третьей главы «Государственное управление геопарками» раскрыто, что государственное управление геопарками представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которая направлена на сохранение геопарков и реализацию государственной экологической политики с учетом

природно-климатических, геологических, культурных, просветительских, исторических, этнических и иных особенностей каждого отдельно взятого геопарка, обеспечение охраны окружающей среды в целом и соблюдение экологических прав и интересов граждан (экологическая цель); рациональное использование природных ресурсов геопарков с учетом особенностей каждого отдельно взятого геопарка и социально-экономическое развитие территорий, на которых располагаются геопарки (экономическая цель); создание гарантий их соблюдения, развитие туризма и рекреационной деятельности с неременным привлечением для осуществления этой деятельности местного населения (социальная цель). Государственное управление геопарками должно обеспечивать реализацию целей и задач государства.

Государственное управление в области охраны и использования геопарков реализуется на основе определенных принципов, которые должны найти закрепление в законах субъектов Российской Федерации в случае принятия таковых в соответствии с п. 3 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» об установлении иной категории ООПТ регионального значения – «геопарки».

Государственное управление геопарками связано со стратегическим развитием и территориальным планированием на уровне субъектов Российской Федерации. Такие виды управления геопарками, при которых геопарк передается в ведение созданного уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельного учреждения, унитарного предприятия или непосредственно независимого от него частного хозяйствующего субъекта, должны быть предусмотрены в законе субъекта Российской Федерации.

При этом в целях обеспечения управления геопарками, при которых геопарк передается в ведение созданного уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации отдельного учреждения, унитарного предприятия или непосредственно независимого от

него частного хозяйствующего субъекта, обоснована необходимость внесения изменения в п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», в котором должно быть предусмотрено, что формы управления иными категориями особо охраняемых природных территорий, созданными законами субъектов Российской Федерации, могут быть предусмотрены этими законами. Такое управление через хозяйствующие субъекты с наделением их отдельными властными полномочиями должно осуществляться под контролем уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти в области государственного экологического надзора и контроля.

В современных условиях государственное управление должно реализовываться не только в аспекте обеспечения сохранности особых геологических и иных природных комплексов и объектов, но и в аспекте создания условий для образования новых геопарков.

В **третьем параграфе** третьей главы «Юридическая ответственность как элемент правового режима геопарков» рассмотрены особенности юридической ответственности в сфере охраны и использования геопарков, которая, как правовое средство, локализуется, блокирует и предотвращает противоправное поведение правонарушителя в сфере охраны и использования геопарков и стимулирует граждан, организации, предприятия, учреждения, государственные и муниципальные органы на общественно полезное поведение. Она представляет собой межотраслевой охранительно-регулятивный, функциональный институт права, включающий в себя комплекс правовых норм.

Юридическая ответственность в сфере охраны и использования геопарков является необходимым элементом их правового режима. Применительно к геопаркам возмещение вреда, в том числе возмещение экологических потерь в природе, возможно лишь при незначительном или несущественном локальном масштабе причинения вреда, при котором причинитель вреда, действуя добросовестно, может своими силами и

средствами осуществить меры, направленные на полное восстановление геопарка и состояния окружающей среды в целом.

В заключении обобщены выводы проведенного исследования, изложены предложения по совершенствованию законодательства и перспективы дальнейшей разработки темы исследования.

### **III. СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

*I. Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности*

1. Шагапова Р.А. Территориальное зонирование как инструмент правового режима геопарков // Экологическое право. 2021. № 4. С. 3 - 7. 0,6 п.л. (2-х летний ИФ РИНЦ: 0,798).

2. Шагапова Р.А. Понятие «геопарк» и его правовой режим // Экологическое право. 2022. № 2. С. 13 - 16. 0,5 п.л. (2-х летний ИФ РИНЦ: 1,168).

3. Шагапова Р.А. Юридическая ответственность как элемент правового режима геопарков // Экологическое право. 2022. № 6. С. 29 – 35. 1,1 п.л. (2-х летний ИФ РИНЦ: 1,168).

4. Шагапова Р.А. Становление и развитие правовых основ геопарков // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 10. С. 65 - 74. 0,9 п.л. (2-х летний ИФ РИНЦ: 0,698).

*II. Список работ, опубликованных в иных научных изданиях*

5. Шагапова Р.А. Роль международно-правовых актов в совершенствовании эколого-правового режима геопарков // Обращение с отходами: современное состояние и перспективы. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 10 декабря 2021 г. Издательство: Уфимский государственный нефтяной технический университет. Уфа, 2021. С. 254 - 258. eLIBRARY ID: 48564889. 0,3 п.л. (2-х летний ИФ РИНЦ: 0,421).