

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

На правах рукописи

Шагапова Руфина Аликовна

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

Специальность

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Волков Геннадий Александрович,
доктор юридических наук, доцент

Москва – 2023

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|-----|
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
| Глава 1. Общая характеристика геопарков как особо охраняемых природных территорий | 17 |
| § 1.1. Понятие и место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий..... | 17 |
| § 1.2. Становление и развитие правовых основ геопарков в России и зарубежных странах..... | 44 |
| Глава 2. Понятие правового режима геопарков и обеспечивающие его правовые средства | 94 |
| § 2.1. Понятие правового режима геопарков..... | 94 |
| § 2.2. Правовые средства, обеспечивающие правовой режим геопарков .. | 105 |
| Глава 3. Особенности правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий | 119 |
| § 3.1. Зонирование территории геопарков как элемент их правового режима..... | 119 |
| § 3.2. Государственное управление геопарками | 135 |
| § 3.3. Юридическая ответственность как элемент правового режима геопарков..... | 152 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 186 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК | 189 |

ВВЕДЕНИЕ

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 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 дозволений 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. Историческими периодами становления и развития правовых основ охраны геологических объектов, имеющих научное, культурное и иное значение, 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 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.

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 изменений 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:

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-poniatiye-geopark.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года);

выступлениях автора на международных и общероссийских научных конференциях и иных мероприятиях, в том числе:

- Шагапова Р.А. Развитие «зеленых» облигаций как инструмента финансирования зеленых проектов России: некоторые актуальные аспекты // Международная научно-практическая конференция «Развитие рынков

«зеленого» финансирования в Российской Федерации», сост. 24 декабря 2020 года: ФГБОУ ВО «Уфимский государственный нефтяной технический университет» // Сборник статей I Международной научно-практической конференции. – Уфа: Изд-во Уфимский гос. нефт. ун-т, 2020. – 240 с. С. 148 – 152;

- 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 судебной деятельности и ДНК-регистрации населения. – Уфа: ФГБОУ ВО БашГУ, 2021. – 220 с. С. 112 – 115;

- Шагапова Р.А. Роль конституционных поправок об экологическом образовании, экологическом воспитании, экологической культуре граждан в достижении цели устойчивого развития российского общества и государства // Конституция 2020: Эволюция публичной власти. Материалы V Общероссийского юридического форума (г. Уфа, 4 декабря 2021 года). – Уфа: Изд-во Гос. унит. предприятие Издательский «Дом Республики Башкортостан», 2021. – 144 с. С. 74 – 77;

5 научных статьях автора, в том числе 4, которые опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности:

- Шагапова Р.А. Территориальное зонирование как инструмент правового режима геопарков // Экологическое право. 2021. № 4. С. 3 - 7;

- Шагапова Р.А. Понятие «геопарк» и его правовой режим // Экологическое право. 2022. № 2. С. 13 - 16;

- Шагапова Р.А. Юридическая ответственность как элемент правового режима геопарков // Экологическое право. 2022. № 6. С. 29 - 35;

- Шагапова Р.А. Становление и развитие правовых основ геопарков // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2023. № 10. С. 65 - 74.

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.

Глава 1. Общая характеристика геопарков как особо охраняемых природных территорий

§ 1.1. Понятие и место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий

На территории Российской Федерации созданы и функционируют несколько региональных геопарков: «Алтай», «Янган-Тау», «Торатау», «Ундория». Геопарк «Алтай» располагается на территории трех муниципальных районов Республики Алтай: Кош-Агачский, Онгудайский, Усть-Коксинский, создан на основании Постановления Правительства Республики Алтай «О создании геопарка «Алтай» от 31 декабря 2015 года № 461 ¹. Геопарк «Янган-Тау» в Салаватском районе Республики Башкортостан, создан на основании Распоряжения Правительства Республики Башкортостан от 18 октября 2017 года № 1009-р, включен в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО 10 июля 2020 года на 209-й сессии Исполнительного совета ЮНЕСКО ². Геопарк «Торатау» на территории четырех муниципальных районов Республики Башкортостан: Ишимбайского, Стерлитамакского, Гафурийского, Мелеузовского создан на основании Указа Главы Республики Башкортостан 12 декабря 2018 года № УГ-308 «О геопарке Торатау» ³. Геопарк «Ундория» на территории Ульяновского района Ульяновской области создан на основе Постановления Правительства Ульяновской области от 22 января 2018 года № 34-П «О внесении изменений в решение Исполнительного комитета Ульяновского областного Совета

¹ Постановление Правительства Республики Алтай от 31 декабря 2015 года № 461 «О создании геопарка «Алтай» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0400201512310014> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

² URL: <https://geopark-yangantau.ru/o-geoparke/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года). См. также: Камаева А. Башкирский «Янган-Тау» первым в стране вошел в сеть геопарков ЮНЕСКО // URL: <https://rg.ru/2019/09/01/reg-pfo/bashkirskij-iangan-tau-pervym-v-strane-voshel-v-set-geoparkov-iunesko.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³ Указ Главы Республики Башкортостан от 12 декабря 2018 года № УГ-308 «О геопарке Торатау» // URL: <https://nra.bashkortostan.ru/22076/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

народных депутатов от 3 мая 1988 года № 204»⁴ .

В настоящее время ведется работа по созданию новых геопарков: геопарка на территории Сарыкумских барханов и Нараттюбинского хребта Республики Дагестан⁵, геопарка «Кембрий» на территории Республики Саха (Якутия)⁶, геопарка в пределах Онгудайского, Улаганского и Кош-Агачского районов Республики Алтай⁷.

Идея создания геопарков была продиктована решением следующих задач: 1) сохранение геологического наследия в границах территорий, на которых находятся уникальные геологические объекты; 2) популяризация геологических и экологических знаний в различных кругах населения; 3) достижение устойчивого развития этих территорий⁸.

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.

В.В. Петров рассматривал роль экологического права в решение проблемы сохранения на планете многих уникальных природных объектов в

⁴ Постановление Правительства Ульяновской области от 22 января 2018 года № 34-П «О внесении изменений в решение Исполнительного комитета Ульяновского областного Совета народных депутатов от 3 мая 1988 года № 204» // URL: <https://www.law.uolgov.ru/doc/13006>.

⁵ См.: Постановление Правительства Республики Дагестан от 25 января 2016 года № 9 «О проведении в Республике Дагестан Года гор» // СПС «Гарант»: URL: <https://base.garant.ru/42455304> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

⁶ См.: Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 4 сентября 2020 года № 1405 «Об утверждении Концепции международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2020. 11 сентября.

⁷ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2020 года № 937-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Алтай на 2020 - 2024 годы» // СЗ РФ. 2020, № 16, ст. 2630.

⁸ См., напр.: постановление Правительства Республики Алтай от 31 декабря 2015 года № 461 «О создании геопарка «Алтай»» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0400201512310014> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

«нахождении наиболее благоприятного для хозяйства и человека сочетания экономических интересов в благоприятной для жизни природной среде с экономическими интересами общественного прогресса»⁹.

В настоящее время предпринимаются попытки сформулировать понятие геопарка. Поиск информации в самом масштабном общедоступном источнике - сети Интернет приводит к определению «геопарка» как «имеющего особый охраняемый статус региона, на территории которого наглядно раскрывается геологическая история Земли, формирования местных ландшафтов, образования пород и месторождений полезных ископаемых, сохранились в массовом порядке ископаемые остатки доисторических животных»¹⁰.

С.Т. Аслаев, Р.А. Буранбаев, Ш.Р. Зарипов, Д.Д. Прокофьева и В.В. Сайфутдинов определяют геопарк как «особо охраняемую природную территорию республиканского и местного значения, с четко установленными границами, включающей в себя геологические участки, представляющие туристский, научный, образовательный интерес, где геологическое наследие охраняется и поддерживается посредством устойчивого развития и эксплуатации»¹¹.

Т.В. Злотникова исходит из того, что под геопарками следует понимать «новый вид территорий, обладающих геологической ценностью»¹².

В Законе Республике Башкортостан от 27 сентября 2022 года № 609-З «О геопарках в Республике Башкортостан», под геопарком понимается «территория, включающая в себя объекты, имеющие особую геологическую

⁹ Петров В.В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей среды») / В.В. Петров // Экологическое право. 2009. № 2/3. Спецвыпуск. С. 11.

¹⁰ URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Геопарк> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹¹ Аслаев С.Т., Буранбаев Р.А., Зарипов Ш.Р., Прокофьева Д.Д., Сайфутдинов В.В. Определение понятия «геопарка» в законодательстве Российской Федерации / С.Т. Аслаев, Р.А. Буранбаев, Ш.Р. Зарипов, Д.Д. Прокофьева, В.В. Сайфутдинов // Образование и право. 2022. № 7. С. 108.

¹² Злотникова Т.В. Международный и региональный опыт развития геопарков как правовая основа изменения экологического законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 4 (66). С. 28. С. 28 – 43.

биологическую, экологическую ценность, представляющая научный, образовательный, культурный, исторический и туристский интерес»¹³.

Официального определения понятия геопарка в науке и законодательстве зарубежных стран не выработано. Имеющаяся информация сводится лишь к сведениям о конкретных созданных геопарках¹⁴.

Представленные определения понятия геопарка указывают на два существенных признака, характеризующих все геопарки: 1) наличие на территории геопарка уникальных геологических объектов; 2) эти объекты имеют особую научную, культурную и эстетическую ценность.

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.

Понятие «особо охраняемые природные территории» содержится в преамбуле Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁵ (далее – Федеральный закон об ООПТ), в котором под ними понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются *природные комплексы и объекты*, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение. Определения *природного комплекса* и *природного объекта* содержатся в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей

¹³ Закон Республики Башкортостан от 27 сентября 2022 года № 609-З «О геопарках в республике Башкортостан» // URL: <https://npa.bashkortostan.ru/36586/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁴ См., напр.: URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Данься_\(геопарк\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Данься_(геопарк)) (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁵ Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изм. и доп. от 28 июня 2022 г.) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

среды» (ст. 1) ¹⁶, соответственно, первое – комплекс функционально и естественно связанных между собой природных объектов, объединенных географическими и иными соответствующими признаками, и второе – естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

А.С. Кротик, анализируя понятие ООПТ, указывал, что оно сформировалось первоначально как научное понятие, определение которому было дано представителями биологической науки Н.Ф. Реймерсом и Ф.Р. Штильмарком.¹⁷

О.И. Крассов считал, что участки земли, акватории, участки недр, представляющие собой природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, могут быть признаны особо охраняемыми природными территориями.¹⁸

В Комментарий М.М. Каленченко к статье 2 Федерального закона об ООПТ, изданном в 2009 году под редакцией О.Л. Дубовик, отмечено, что использование в нормативных актах терминов «заказник», «заповедник», «памятник природы» для обозначения особо охраняемых природных объектов не всегда означает их принадлежность к ООПТ. Например, Законом от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» предусмотрено создание особо охраняемых геологических объектов в виде «геологических заповедников, заказников или памятников природы» (ст. 9). Поскольку содержание понятия особо охраняемых природных территорий не включает недра, особо охраняемые геологические объекты ООПТ не являются.¹⁹

¹⁶ Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 г. № 343-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁷ Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 2003. С. 35.

¹⁸ Крассов О.И. Экологическое право: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям и направлению юридического профиля / О.И. Крассов – 2-е изд., пересмотр. - М.: Норма, 2008. С. 637.

¹⁹ Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо

Такая позиция одного из авторов этого Комментария к Федеральному закону об ООПТ, что «особо охраняемые геологические объекты не являются особо охраняемыми природными территориями», была критически оценена В.Б. Ибрагимовым²⁰.

Вместе с тем и в указанном Комментарии, в том числе в том же пункте, и в изданном позднее в 2015 году под редакцией О.Л. Дубовик Комментарии к Федеральному закону об ООПТ прослеживается и иная позиция, что редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке *геологическими заповедниками, заказниками либо памятниками природы или культуры*, что на сегодняшний день в российском законодательстве предусмотрены различные разновидности территориальной охраны окружающей среды, подпадающие под предложенное экспертами МСОП определение особо охраняемой территории, к которым можно отнести и особо охраняемые геологические объекты. Тем не менее, ООПТ являются только те особо охраняемые территории, которые получили статус особо охраняемых природных территорий в предусмотренном законодательством об ООПТ порядке.²¹ Соответственно, в этих Комментариях позиция авторов заключается в том, что особо охраняемые геологические объекты могут быть ООПТ, но только в качестве тех категорий ООПТ, которые предусмотрены в Федеральном законе об ООПТ.

охраняемых природных территориях (постатейный)» (под ред. О.Л. Дубовик), 2009; п. 6.1 комментария к ст. 2 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Ибрагимов В.Б. Участки недр и особо охраняемые природные территории в действующем законодательстве // Экологическое право. 2020. № 3. С. 20 - 23.

²¹ Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях (постатейный)» под ред. О.Л. Дубовик, подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2009; М.М. Бринчук – п. 7.2. комментария к ст. 1 и п. 6.1. комментария к ст. 2; Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (постатейный) (2-е издание, переработанное и дополненное) под ред. О.Л. Дубовик, подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015; М.М. Бринчук – п. 7.2. комментария к ст. 1 // СПС «КонсультантПлюс».

По смыслу п. 1 ст. 2 Федерального закона об ООПТ в случае, если территория обладает хотя бы одним из перечисленных в нем признаков, соответствующая территория может быть признана ООПТ. К таким признакам относятся:

а) 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;

б) наличие в границах соответствующей территории участков природных ландшафтов и культурных ландшафтов, представляющих собой особую эстетическую, научную и культурную ценность;

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

г) наличие в границах соответствующей территории уникальных природных комплексов и объектов, в том числе одиночных объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность.

Все эти признаки в той или иной степени характерны для уже созданных геопарков.

Так, согласно Постановлению Правительства Республики Алтай от 31 декабря 2015 года № 461 «О создании геопарка «Алтай» геопарк «Алтай» создан «... для сохранения объектов, представляющих экологическую, археологическую, культурную и геологическую ценность...»²².

На основании Указа Главы Республики Башкортостан от 12 декабря 2018 года № УГ-308 «О геопарке «Торатау» геопарк «Торатау» создан «... в целях сохранения геологического, биологического и историко-культурного

²² Постановление Правительства Республики Алтай от 31 декабря 2015 года № 461 «О создании геопарка «Алтай»» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0400201512310014> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

наследия Республики Башкортостан, а также для развития туризма...», включает в себя памятники природы республиканского значения «Гора Торатау», «Гора Юратау» и иные объекты, представляющие геологическую, биологическую и историко-культурную ценность...»²³.

В соответствии с Распоряжением Правительства Республики Башкортостан от 18 октября 2017 года № 1009-р создан геопарк «Янган-тау», на территории которого расположены уникальные геологические объекты: более 30 геологических объектов, из которых 3 (разрез Мечетлино, разрез Большая Лука, гора Янгантау) имеют международную (как геологические памятники), 10 – национальную и 21 объект – образовательную значимость. 9 природных и геологических объектов охраняются и входят в *региональную сеть ООПТ*. Кроме этого, «материальное культурное наследие» представлено 32 памятниками археологии (курганы, городище, селища, пещерные стоянки), из них - 9 федерального значения, в их числе Идрисовская пещерная стоянка и Идрисовская писаница. 7 июля 2020 года на 209-й сессии Исполнительного совета ЮНЕСКО геопарк «Янган-Тау» был включён в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО наряду с другими новыми 15 геопарками со всего мира. Он стал первым в России и во всем постсоветском пространстве геопарком, получившим международное признание.²⁴

Таким образом, эти объекты, имеющие особую научную, культурную, эстетическую ценность, обладают признаками ООПТ, но отличаются от иных категорий ООПТ – национальных парков, природных парков, заказников, государственных природных заповедников, дендрологических парков и ботанических садов, что выражается в следующем.

Сравнение *геопарков и государственных природных заповедников* (например, «Байкальский заповедник», Республика Бурятия, 1969 год; «Азас», Республика Тыва, 1985 год; «Кологривский лес», Костромская область, 2006

²³ Указ Главы Республики Башкортостан от 12 декабря 2018 года № УГ-308 «О геопарке «Торатау» // URL: <https://nra.bashkortostan.ru/22076/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁴ URL: <https://geopark-yangantau.ru/o-geoparke/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

год; «Лапландский государственный природный биосферный заповедник», Кольский полуостров, 1930 год; «Окский государственный природный биосферный заповедник», Рязанская область, 1935 год), позволяет прийти к следующим выводам.

Государственные природные заповедники имеют самый строгий правовой режим. В границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии и полностью запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом (п. 1 ст. 6 Федерального закона об ООПТ). Например, объектом охраны государственного природного заповедника «Азас» является водосборный бассейн «Азас»²⁵. Решение об их образовании принимается Правительством Российской Федерации.

Объединяет данные категории необходимость сохранения, охраны и защиты природных объектов и комплексов, имеющих экологическую значимость.

На федеральном уровне геологические объекты, имеющие особую научную, культурную, эстетическую ценность федерального значения, уже включены или могут быть включены в состав ООПТ федерального значения, на которых может осуществляться регулируемая туристская, рекреационная и иная хозяйственная деятельность.

Однако геопарки имеют *региональное* значение, их создание как категории ООПТ должно быть предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. Строгий правовой режим государственных природных заповедников к ним неприменим.

Сравнительный анализ *геопарков* и *национальных парков* (например, «Куршская коса», Калининградская область, 1987 год; «Ленские столбы», Якутия, 2018 год; «Прибайкальский», Иркутская область, 1986 год) приводит к следующим выводам.

²⁵ URL: <http://zapovednik-azas.ru/index.php/o-zapovednike/istoria> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

Объединяющим фактором в понимании геопарков и национальных парков, как территорий, располагающих природными объектами и комплексами и нуждающихся в особой охране, является то, что эти природные объекты и комплексы имеют значимую экологическую ценность.

Например, объектом охраны национального парка «Ленские столбы» являются вертикально вытянутые известняковые скалы, которые тянутся вдоль реки Лены²⁶; объектом охраны национального парка «Прибайкальский» являются археологические объекты – древние городища, фрагменты каменных стен, наскальные рисунки, деревянные ритуальные столбы и могильники²⁷.

Отличия между геопарками и национальными парками заключаются в уровне их значения, субъекте публичной собственности и порядке образования.

В соответствии со п. 1 ст. 12 Федерального закона об ООПТ национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям *федерального* значения. В границах национальных парков выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной настоящим Федеральным законом деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность, которая противоречит целям и задачам национального парка.

Решение о создании национальных парков – в компетенции Правительства Российской Федерации. Национальные парки создаются на основе Положения о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденного Правительством Российской Федерации от 10 августа 1993 года № 769²⁸.

²⁶ URL: <http://www.lenskiestolby.ru/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁷ URL: <https://baikal-1.ru/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁸ Положение о национальных природных парках Российской Федерации. утв. Правительства РФ от 10 августа 1993 года № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» // СЗ РФ. 1993. № 34. Ст. 3180.

По смыслу статей 12-16 Федерального закона об ООПТ правовой режим национальных парков обеспечивает сохранение в естественном состоянии уникальных и типичных природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем, биоразнообразия, историко-культурных объектов, экологическое просвещение, организацию и осуществление туризма, научной деятельности, государственного экологического мониторинга, восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Геопарки имеют *региональное* значение, их создание как категории ООПТ должно быть предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

На территориях и национальных парков, и геопарков запрещена разработка полезных ископаемых, строительство новых сооружений, расширение сельхозугодий, промышленное использование природных ресурсов. В них разрешены туризм, сбор грибов, ягод, в некоторых случаях допускаются охота и рыболовство. Функционирование и национальных парков, и геопарков должно осуществляться на основе соответствующих положений о них.

Однако к геологическим объектам, имеющим особую научную, культурную, эстетическую ценность *регионального* значения режим национальных парков не может быть применен.

Сравнительный анализ *геопарков и природных парков* (например, «Кандры-Куль», Республика Башкортостан, 1996 год; «Волго-Ахтубинская пойма», Волгоградская область, 2000 год; «Ергаки», Красноярский край, 2005 год; «Ак-Чолушпа», Республика Алтай, 2011 год) свидетельствует о следующем.

Согласно п. 1 ст. 18 Федерального закона об ООПТ 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.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков, на них могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов, запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. В границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий (пункты 1-4 ст. 21 Федерального закона об ООПТ).

Сближает данные категории то, что на их территориях расположены уникальные природные объекты и комплексы, особые экосистемы флоры и фауны, подлежащие охране и защите. И геопарки, и природные парки имеют экологическое, культурное, рекреационное значение. Они относятся к ООПТ регионального значения. Решение об их создании принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В отличие от геопарков управление природными парками осуществляется государственными учреждениями субъектов Российской Федерации, созданными в установленном законодательством Российской Федерации порядке (п. 1 ст. 20 Федерального закона об ООПТ), геопарки имеют перспективу включения список Глобальных геопарков ЮНЕСКО, обеспечивающее международную привлекательность туристической и рекреационной деятельности, в природных парках под охраной находится, как правило, один объект. Например, объектом охраны природного парка «Волго-Ахтубинская пойма» являются водно-болотные угодья²⁹; природного

²⁹ URL: <https://royma.ru/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

парка «Кандры-Куль» – озеро Кандрыкуль³⁰.

В геопарке под охраной, как правило, находятся несколько объектов – так называемое ядро, а на всей остальной его территории осуществляется ведение туристическая, рекреационная и иная связанная с ними хозяйственная деятельность. Например, объектами охраны геопарка «Торатау» являются геологический разрез Усолка, шиханы Торатау, Юрактау, Куштау, флора и фауна³¹.

В отличие от геопарков в природных парках (например, «Белуха», Республика Алтай; «Егарки», Красноярский край) рекреационная и туристическая деятельность реализуется лишь частично и ограниченно.

Сравнительный анализ геопарков с государственными природными заказниками (например, Южно-Камчатский заказник (Тофаларский заказник (Иркутская область, 1971 год), Елизаровский заказник (Ханты-Мансийский район, 1982 год), часть полуострова Камчатка, 1983 год), позволяет отметить следующее.

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Они могут быть федерального или регионального значения и иметь различный профиль. 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 (пункты 1, 3, 4 ст. 22, п. 1 ст. 24 Федерального закона об ООПТ).

Сближает рассматриваемые категории то, что они создаются для сохранения в естественном состоянии уникальных природных объектов и комплексов. В отличие от геопарков ведение хозяйственной деятельности, а также рекреационной деятельности в государственных природных заказниках,

³⁰ URL: <https://dooptrb.ru/parks/kandry-kul/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³¹ URL: <https://geopark-toratau.ru/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

как правило, не допускается или существенно ограничивается, геопарки имеют перспективу включения список Глобальных геопарков ЮНЕСКО, обеспечивающее международную привлекательность туристической и рекреационной деятельности.

Сравнение *геопарков и памятников природы* (например, «Долина гейзеров», Камчатка; «Водопад на реке Чапома», Мурманская область; «Девичий камень», Коломенский парк в городе Москве) позволяет выделить следующее.

Памятниками природы являются уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы (п. 1 ст. 25, п. 1 ст. 27 Федерального закона об ООПТ).

Сближает рассматриваемые категории необходимость сохранения, охраны и защиты природных объектов и комплексов, располагающихся на их территориях. И геопарки, и памятники природы являются уникальными, невозполнимыми, ценными в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении.

Памятники природы представляют собой ценный с какой-либо точки зрения природный комплекс, а также отдельный объект природного или искусственного происхождения. Например, памятниками природы признаны «Кунгурская Ледяная пещера» в Пермском крае³², «Водопад на реке Чапома» в Мурманской области³³.

В отличие от геопарков в памятниках природы под охраной находится, как правило, один объект. В геопарке под охраной, как правило, находятся

³² URL: <https://kungurcave.ru/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³³ URL: <http://www.oopt.aari.ru/oopt/Водопад-на-реке-Чапома> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

несколько объектов – так называемое ядро, а на всей остальной его территории осуществляется ведение туристическая, рекреационная и иная связанная с ними хозяйственная деятельность. Геопарки имеют перспективу включения список Глобальных геопарков ЮНЕСКО, обеспечивающее международную привлекательность туристической и рекреационной деятельности.

Сравнение *геопарков с дендрологическими парками* (например, Дендрологический парк-выставка в Екатеринбурге, Свердловская область³⁴; «Волгодонский дендрологический парк» в Волгодонске, Ростовская область³⁵) и *ботаническими садами* (например, «Никитский ботанический сад», Республика Крым³⁶; «Ботанический сад Петра Великого», город Санкт-Петербург³⁷) приводит к следующим выводам.

В отличие от геопарков цель создания дендрологических парков и ботанических садов, которые могут иметь федеральное или региональное значение, принципиально иная – формирование 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. Земельные участки и лесные участки в границах дендрологических парков и ботанических садов предоставляются государственным учреждениям, осуществляющим управление дендрологическими парками и ботаническими садами, в постоянное (бессрочное) пользование. При этом на этих территориях запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических

³⁴

URL:

<https://Екатеринбург.рф/официально/проверяющим/подведомственные/благоустройство/дендропарк> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³⁵ URL: <https://vdonlib.ru/regional-studies/sights/green-page/volgodonskij-dendrologicheskij-park/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³⁶ URL: <https://nikitasad.ru/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³⁷ URL: <https://botsad-spb.com/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

объектов, т.е. основной объект охраны геопарков – геологические объекты, имеющие особую научную, культурную и эстетическую ценность, совсем не соответствует объектам и режиму охраны дендрологических парков и ботанических садов (статьи 28 и 29 Федерального закона об ООПТ).

Сравнительный анализ геопарков с выше перечисленными категориями ООПТ указывает на наличие оснований для признания геопарков самостоятельной категорией ООПТ.

Таким образом, возможность ведения хозяйственной деятельности и рекреационной деятельности в геопарках является отличительной особенностью геопарков от иных категорий ООПТ, в них обеспечивается не только об охрана уникальных геологических объектов, иных природных объектов и комплексов, а также абиотической составляющей природной среды в целом (геологических обнажений, объектов и комплексов неживой природы, горных территорий и др.), но и рациональное использование природных ресурсов.

Отметим еще несколько дополнений к пониманию категории «геопарк» как ООПТ регионального значения. Во-первых, в составе территории «геопарка» может быть не только собственно «территория», но и акватория водного объекта или её часть, в пределах которой располагаются объекты, нуждающиеся в сохранности естественной геологической природной первозданности. Во-вторых, геопарки создаются на основании закона субъекта Российской Федерации решением уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Из данного определения следует, что основными признаками, характеризующими геопарки, являются: 1) наличие на соответствующей территории геологических природных комплексов и объектов, различных геологических памятников; 2) рассматриваемая территория относится к одной из категории ООПТ.

Е.В. Лунева, констатируя, что обычно в России сохранение природных комплексов и объектов, имеющих геологическую ценность,

осуществляется путем объявления их такими категориями ООПТ, как геологический или палеонтологический заказник федерального и регионального значения, памятник природы федерального и регионального значения, а также при попадании отдельных обладающих геологической ценностью природных комплексов и объектов в границы государственного природного заповедника, национального парка (федеральное значение), природного парка (региональное значение), пришла к обоснованному выводу, что «российское законодательство о геопарках, независимо от дальнейшей судьбы его развития, непременно будет связано в той или иной степени с законодательством об ООПТ».³⁸

Соответственно, в зависимости от особенностей организации и правового режима геопарков в России она выделила четыре типа региональных геопарков: 1) признание геопарка туристско-рекреационной зоной, в границах которой расположены ООПТ, с сохранением их правового режима, а также другие природные, культурные и рекреационные объекты (геопарк «Алтай»); 2) геопарки без правового режима туристско-рекреационной зоны и без правового режима ООПТ, когда в его границах находятся ООПТ, геологические и иные природные объекты, объекты культурного наследия и т.д. (геопарк «Янган-Тау», геопарк «Торатау»); 3) геопарк с правовым режимом ООПТ в виде государственного палеонтологического, минералогического или геологического заказника (геопарк «Ундория»); 4) геопарк как самостоятельная категория ООПТ, вводимая региональными нормативными правовыми актами (в Экологическом кодексе Республики Татарстан предусмотрено создание двух ООПТ местного значения: рекреационные местности и микрозаказники).³⁹

На территории геопарка могут располагаться объекты культурного и

³⁸ Лунева Е.В. Организация геопарков в России и особенности их правового режима // *Lex russica*. 2021. № 9. С. 36.

³⁹ Лунева Е.В. Указ. соч. С. 37 - 42; Экологическое право: учебник / под ред. З.Ф. Сафина, Е.В. Луневой. – Москва: Проспект, 2022. – 400 с., параграф 13.8 «Правовой режим геопарков». С. 356-359.

геолого-исторического наследия. В понятие «территория» геопарка входят: суша, водная поверхность (акватория), воздушное пространство, а также земельные участки. Правовой режим функциональных зон этой территории должен обеспечивать сохранение и рациональное использование уникальных геологических объектов. Если выделить территорию геопарка только как туристско-рекреационную зону с включением в ее границы одной или несколько иных ООПТ, других природных, культурных и рекреационных объектов с соответствующим правовым режимом или выделить территорию геопарка без правового режима ООПТ, в границах которого будут находиться иные ООПТ, геологические и другие природные объекты, объекты культурного наследия, то это не создаст комплексного обеспечения особого режима *всей* этой территории и надлежащей ее охраны при развитии активной рекреационной и туристической деятельности.

Н.В. Колесникова и Н.М. Хуусконен рассматривают геопарки как «частный случай национальных парков с ярко выраженными свидетельствами событий в геологической истории».⁴⁰ Однако такой подход является слишком тривиальным. Он не учитывает, что геопарки являются именно категорией региональных ООПТ, на территориях которых расположены уникальные геологические объекты, имеющие особое геологические, научно-просветительское, историко-культурное, эстетическое, туристское и рекреационное значение. Распространение режима федеральных ООПТ на такие региональные ООПТ как геопарки не способно решить задачи по охране и рациональному использованию (сохранению) уникальных геологических объектов при развитии активной рекреационной и туристской деятельности.

В.Б. Агафонов, рассмотрев положения Закона РФ «О недрах» о редких геологические обнажениях, минералогических образованиях, палеонтологических объектах и других участках недр, представляющих

⁴⁰ Колесникова Н.В., Хуусконен Н.М. Геопарки как основа развития горно-геологического туризма // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 7-3 (51). С. 60 - 63.

особую научную или культурную ценность, отнес их, в частности, к особо охраняемым природным территориям⁴¹.

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.Б. Ибрагимовым. Он выделил проблему коллизии положений Федерального закона об ООПТ с Законом РФ о недрах в части создания ООПТ геологического профиля с соответствующим видом пользования участками недр и предложил выделить из полного цикла действий природопользователя, направленных на сохранение уникальных и типичных природных комплексов/объектов, два смежных сектора (один охватывает их выявление и изучение, а другой – организацию, охрану и использование ООПТ на их базе) и тем самым разграничить сферы действия (предметы регулирования) рассматриваемых законодательных актов, исключить формальную коллизию между понятиями «участки недр, представляющих особую научную или культурную ценность» и «особо охраняемые геологические объекты, имеющие научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение», уточнить вид пользования недрами – заменить для «образования особо охраняемых геологических объектов ...» на для «выявления и изучения...», по результатам которых может осуществляться дальнейшая организация ООПТ геологического профиля в соответствии с особым порядком, предусмотренным в Федеральном законе об ООПТ.⁴²

Соответственно, В.Б. Ибрагимов критикует позицию, что «особо охраняемые геологические объекты не являются особо охраняемыми

⁴¹ Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в сфере недропользования: монография. М.: Право ТЭК, 2014. - 478 с. С.124, 129.

⁴² См.: Ибрагимов В.Б. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Закон Российской Федерации «О недрах»: проблема согласования эколого-правовых норм // Экологическое право. 2015. № 1. С. 33-40.

природными территориями», изложенную в Комментарий к Федеральному закону об ООПТ 2010 год⁴³, исходя из того, что определение ООПТ не включает «участки недр», считая это очевидным пробелом, который может и должен быть восполнен, ссылаясь на труды О.И. Крассова⁴⁴ и В.Б. Агафонова⁴⁵, а также на положения Федерального закона об охране окружающей среды (пункты 1 и 2 ст. 58) и постановление Правительства РФ от 26 декабря 2001 года № 900 «Об особо охраняемых геологических объектах, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение»⁴⁶, в котором предусмотрено, что геологические объекты, имеющие научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, могут быть отнесены (признаны) к особо охраняемым геологическим объектам в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом об ООПТ.⁴⁷

Следует согласиться с В.Б. Ибрагимовым, т.к. очевидно, что указанное постановление Правительства РФ принято в раскрытие ст. 33 Закона РФ о недрах⁴⁸ и представляет собой, по сути, толкование этого Закона. С 2001 года оно никем не было оспорено и неоднократно применялось судами, имеющими право официально толковать закон при его применении.

Так, Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа констатировал, что в преамбуле Федерального закона об ООПТ дается понятие особо охраняемых территорий. К ним относятся участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются

⁴³ Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» / под ред. О.Л. Дубовик. М., 2010. С. 29.

⁴⁴ Крассов О.И. Экологическое право. - М.: Норма, 2008. С. 369, 370, 637.

⁴⁵ Агафонов В.Б. Указ. соч. С.124, 129.

⁴⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2001 года № 900 «Об особо охраняемых геологических объектах, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно - оздоровительное и иное значение» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 53 (ч. 2), ст. 5189.

⁴⁷ См.: Ибрагимов В.Б. Участки недр и особо охраняемые природные территории в действующем законодательстве // Экологическое право. 2020. № 3. С. 20 - 23.

⁴⁸ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (с изм. и доп. от 17 февраля 2023 года № 25-ФЗ) // Российская газета. 1992 год, 5 мая. № 102.

природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное значение, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. В соответствии со ст. 2 данного Закона соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий, в том числе охраняемые береговые линии и охраняемые речные системы.⁴⁹

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа заключил, что вывод арбитражного суда о том, что к данному спору не подлежат применению положения п. 3 ст. 22 Федерального закона от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», в соответствии с которым утвержденные до вступления в силу настоящего Федерального закона округа санитарной охраны курортов, использующих природные лечебные ресурсы, относящиеся к недрам, и месторождений природных лечебных ресурсов считать округами горно-санитарной охраны, является неправильным. Если месторождение минеральных вод, используемых санаторием, в установленном законом порядке утверждено Правительством РФ в качестве округа санитарной охраны месторождения природных лечебных ресурсов, то отсутствие данных об этом в государственном кадастре само по себе не является основанием для отказа в применении льготы, предусмотренной п/п. 3 п. 2 ст. 336 Налогового кодекса РФ (часть вторая).⁵⁰

Вопрос о понятии геопарков был рассмотрены М.С. Арутюнян и О.Ю. Хисматуллин. Они рассмотрели проблему возможности их вовлечения в хозяйственно-экономическую деятельность, эффективного

⁴⁹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 12 июля 2006 года № Ф04-1065/2005 (24328-А03-31) по делу № А03-7473/04-10 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰ Постановление ФАС Поволжского округа от 30 января 2007 года по делу № А12-7394/06-С36 // СПС «КонсультантПлюс».

использования ресурсов и, одновременно, потребность их особой правовой охраны, которая связана с отсутствием законодательного закрепления правового режима геологических парков и создает трудности как в теоретическом понимании сущности и особенностей данного вида объекта, так и в вопросах практического использования их экологического потенциала, существенно снижая возможности эффективной и разумной их эксплуатации. В итоге они пришли к выводу, что «предусмотренные в законодательстве категории особо охраняемых территорий не способны в полной мере удовлетворить потребности в сохранении и использовании территории геопарка, соответственно, определение форм, методов и способов использования территории геопарков, установление видов зон такой территории следует закрепить законодательно».⁵¹

Проанализировав изложенные выше различные подходы к определению понятия «геопарка», в том числе сформулированные в Законе Республики Башкортостан от 27 сентября 2022 года № 609-З «О геопарках в Республике Башкортостан», а также представленные С.Т. Аслаевым, Р.А. Буранбаевым, Ш.Р. Зариповым, Д.Д. Прокофьевой и В.В. Сайфутдиновым⁵², мы пришли к выводу, что формулируя понятие геопарка, важно подчеркнуть, что он представляет собой особую категорию ООПТ регионального значения.

Вместе с тем, вряд ли следует согласиться, что геопарки могут быть организованы как ООПТ местного значения, поскольку вопрос об охране природных объектов и использовании природных ресурсов геопарка как природного комплекса связан с использованием соответствующих земельных участков и особо охраняемых геологических объектов. Они в соответствии с законодательством о недрах не могут находиться в муниципальной

⁵¹ Арутюнян М.С., Хисматуллин О.Ю. Некоторые проблемы определения правового режима геопарков // Аграрное и земельное право. 2021. № 12 (204). С. 10 - 11.

⁵² Аслаев С.Т., Буранбаев Р.А., Зарипов Ш.Р., Прокофьев Д.Д., Сайфутдинов В.В. Определение понятия «геопарка» в законодательстве Российской Федерации посвящена статья // Образование и право. 2022. № 7. С. 108 - 112.

собственности (ст. 1.2 Закона РФ о недрах), а ООПТ местного значения могут создаваться лишь на земельных участках, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования (п. 8 ст. 2 Федерального закона об ООПТ). Об этом свидетельствует и правоприменительная практика. Например, по административному исковому заявлению прокурора решение 2016 года районного Совета депутатов муниципального района «Нюрбинский район» Республики Саха (Якутия), которым была образована ООПТ местного значения ресурсный резерват (Эркээйи Сир) «Марха» и утверждено Положение о нём, было признано незаконным, т.к. органы местного самоуправления вправе создавать особо охраняемые природные территории местного значения лишь на земельных участках, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования.⁵³

Очевидно, что геопаркам нет места и в системе ООПТ федерального значения, поскольку уже предусмотренные в Федеральном законе правовые конструкции категорий ООПТ федерального значения вполне могут обеспечить правовой режим охраны и рационального использования природных ресурсов геопарков, если таковые будут признаны ООПТ, имеющими федеральное значение. Среди них: государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заказники и памятники природы, которые могут быть применены для обеспечения охраны и рационального использования геологических, минералогических и палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность, если такие объекты уже находятся в границах ООПТ федерального значения (пункты 1-5 ст. 2 Федерального закона об ООПТ).

Этот вывод подтверждается документами планирования развития системы ООПТ федерального значения. Так, в Концепции развития системы

⁵³ См.: п. 45 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 2 (2018). Утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 4 июля 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

особо охраняемых природных территорий *федерального значения* на период до 2020 года, утвержденной в 2011 году⁵⁴, геопарки или уникальные природные комплексы и геологические, минералогические и палеонтологические объекты, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность, не были указаны.

В проекте Стратегии развития системы особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации на период до 2030 года уникальные природные комплексы и геологические, минералогические и палеонтологические объекты, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность, указаны как ООПТ, имеющие значение и ценность, в том числе которые предоставляют экосистемные услуги (раздел I). Более того, такие природные комплексы и объекты включены в планируемые *приоритеты* развития системы ООПТ Российской Федерации – достижение полноты охвата системой особо охраняемых природных территорий ценных природных территорий для гарантированного их сохранения (раздел III).⁵⁵

Проблема охраны и рационального использования возникает в тех случаях, когда уникальные природные комплексы, содержащие геологические, минералогические и палеонтологические объекты, представляющие собой особую научную, культурную и эстетическую ценность, не имеют федерального значения и не входят в какую-либо уже созданную ООПТ, но требуется обеспечить режим их охраны и рациональное использование природных ресурсов в природоохранных, научно-просветительских, культурных целях при развитии активной рекреационной деятельности и регулируемого туризма. Для таких случаев требуется особая категория ООПТ

⁵⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 года № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012, № 3, ст. 452.

⁵⁵ Проект Распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии развития системы особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации на период до 2030 года» (по состоянию на 7 декабря 2020 года) (подготовлен Минприроды России, ID проекта 01/23/12-20/00111324) // СПС «КонсультантПлюс».

регионального значения – «геопарк».

Федеральный закон об ООПТ регулирует порядок создания отдельных категорий ООПТ. Вместе с тем правила о планировании их создания можно выявить лишь из ст. 4, в которой предусмотрено, что при планировании социально-экономического развития регионов производится учет ООПТ.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁵⁶ установлено, что прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период должен содержать определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период, включая основные показатели демографического и научно-технического развития, состояния окружающей среды и природных ресурсов (подпункт 2 ч. 4 ст. 33).

В документах территориального планирования определяется территориальное планирование назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов, в том числе в целях обеспечения устойчивого развития территорий (ч. 1 ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации⁵⁷). Так, в картах, включаемых в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, в картах, включаемых в состав материалов по обоснованию схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации отображаются как существующие, так и планируемые особо охраняемые природные территории федерального, регионального и местного значения (п. «в» ч. 7 ст. 13.1 и «в» ч. 9 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ).

⁵⁶ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изм. от 17 февраля 2023 года № 28-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014, № 26 (часть I), ст. 3378; 2020, № 31 (часть I), ст. 5023.

⁵⁷ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ (с изм. от 19 декабря 2022 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005, № 1 (часть 1), ст. 16; официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru>, 19 декабря 2022 года, далее - Градостроительный кодекс РФ.

Соответственно, планирование создания геопарков как ООПТ регионального значения может быть определено в документах территориального планирования субъектов Российской Федерации.

Подробнее вопросы планирования создания геопарков в документах стратегического планирования и документах территориального планирования рассмотрены в параграфе 3.2 «Государственное управление геопарками» главы 3.

Геопарки как самостоятельная категория региональных ООПТ в перечне, предусмотренном в ст. 2 Федерального закона об ООПТ, могут занимать отдельное место в связи со следующим:

1) перечень категорий ООПТ, предусмотренный в ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», *не является исчерпывающим (закрытым)*, более того, ст. 2 указанного Федерального закона содержит указание на допустимость создания новых категорий ООПТ и включение их в данный перечень;

2) имеются существенные отличия в *объектах, целях* создания, в частности для развития активной рекреационной и туристической деятельности, и *правовом режиме* ООПТ, для сохранения которых создаются геопарки. Так, например, специфика геопарков и национальных парков и их значение для общества, государства и человека исключает какое-либо их отождествление друг с другом и, тем более, не позволяет рассматривать геопарки «как частный случай национальных парков».

Образование территории геопарков обусловлено целью и задачами их создания и функционирования, которые определяют параметры их правового режима как объектов геологического природного наследия и достояния, уникальных геологических, природных комплексов, подлежащих особой охране.

Таким образом, под «геопарком» следует понимать особо охраняемую природную территорию регионального значения, созданную 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.

Соответственно, место геопарков в системе особо охраняемых природных территорий может быть определено либо дополнением перечня в п. 2 ст. 2 Федерального закона об ООПТ отдельной категорией региональных ООПТ – «геопарки», либо установлением законом субъектов Российской Федерации такой категории ООПТ регионального значения – «геопарк».

§ 1.2. Становление и развитие правовых основ геопарков в России и зарубежных странах

В настоящее время российское законодательство в сфере охраны и использования геопарков находится на стадии формирования. Его становление берет начало с правовых актов о создании ООПТ. Одни их первых ООПТ, созданных в начале XX века, включали геологические объекты, имевшие особое научное, культурное и эстетическое значение (например Лагодехский заповедник – 1912 год, памятник природы кряжа Кокчетау (Синюхи) – 1915 год)⁵⁸. В первые годы советской власти отдельные участки Ильменских гор на Южном Урале у Миасса были объявлены государственным минералогическим заповедником, на которых не допускались какие-либо горные промыслы⁵⁹.

В пункте 1 Декрета Совета народных комиссаров РСФСР от 16 сентября 1921 года «Об охране памятников природы, садов и парков»⁶⁰ было предусмотрено, что участки природы и отдельные произведения (животные, растения, *горные породы* и т. д.), представляющие особую научную и культурно-историческую ценность, нуждающиеся в охране, по соглашению в каждом отдельном случае с заинтересованными ведомствами и учреждениями могут быть объявлены Народным комиссариатом просвещения *неприкосновенными памятниками природы*.

Таким образом, геологические объекты, имевшие особое научное, культурное и эстетическое значение, получили режим охраны через создание ООПТ, включающие и иные особые природные объекты. Попутно развивалось законодательство об охране памятников истории и культуры, среди которых были объекты, одновременно являющиеся особыми

⁵⁸ См. Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях. М.: Статут, 2018. С. 19.

⁵⁹ См. Декрет СНК РСФСР от 14 мая 1920 года «О предоставлении права Народному Комиссариату по Просвещению по соглашению с Горным Советом объявлять отдельные участки Ильменских гор на Южном Урале у Миасса - Государственным Минералогическим Заповедником» // СУ РСФСР, 1920, № 39, ст. 181.

⁶⁰ Декрет Совет народных комиссаров РСФСР от 16 сентября 1921 года «Об охране памятников природы, садов и парков» // СУ РСФСР, 1921, № 65, ст. 492.

геологическими объектами.

Декретом Всероссийского центрального исполнительного комитета, Совет народных комиссаров РСФСР от 7 января 1924 года «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы»⁶¹ были установлены требования к охране археологических памятников. Также была запрещена самочинная эксплуатация *недр земли* в местностях, подлежащих научной охране, согласно описаниям и планам, утвержденных Народным комиссариатом просвещения (п. 2, подп. «б» п. 6).

Во исполнение этого декрета Наркомпросом РСФСР было принято постановление «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы».⁶² В данной Инструкции (п. 8) были определены *памятники археологии*, и на исполнительные комитеты автономных республик и областей, областные и губернские исполнительные комитеты Р.С.Ф.С.Р. и подведомственные им местные органы (уездные исполнительные комитеты, волостные исполнительные комитеты, городские и сельские советы и проч.) была возложена обязанность принимать действительные меры к охранению археологических памятников: древних курганов, городищ, плотинных жилищ, стоянок, остатков древних городов, стен, земляных валов, рвов, отдельных древних могил, древних могильников и надмогильных сооружений (дольмены, менгиры, кромлехи, каменные бабы и проч.), древних рисунков и надписей, высеченных на камне, мест находок костей ископаемых животных (мамонтов, носорогов) и проч. Представляет интерес факт, что она утратила силу лишь в 2011 году⁶³.

В 1948 году на основании постановления Совмина СССР от 14 октября 1948 года № 3898 «О мерах улучшения охраны памятников культуры»⁶⁴

⁶¹ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 7 января 1924 года «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» // СУ РСФСР, 1924, № 18, ст. 179.

⁶² Постановление Наркомпроса РСФСР «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы». Утверждена Президиумом ВЦИК 7 июля 1924 года // СУ РСФСР, 1924, № 66, ст. 654.

⁶³ Приказ Минкультуры России от 11 октября 2011 года № 977 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁴ Постановление Совмина СССР от 14 октября 1948 года № 3898 «О мерах улучшения

памятники архитектуры, памятники искусства, *памятники археологии*, памятники исторические были объединены общим понятием «*памятники культуры*», которые объявлены неприкосновенным всенародным достоянием, состоящим под охраной государства.

С 1949 года в СССР и РСФСР принимались различные нормативные правовые акты, регулирующие отношения по выявлению, учету, регистрации, сохранению и содержанию памятников культуры, в том числе памятников археологии. Постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР»⁶⁵ были утверждены списки памятников археологии, подлежащих охране как памятники *государственного значения*, и памятников археологии, подлежащих охране как памятники *местного значения*. Результатом их систематизации стало принятие Закона СССР от 29 октября 1976 года № 4692-IX «Об охране и использовании памятников истории и культуры»⁶⁶ и Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры»⁶⁷

В соответствующих законах СССР и РСФСР в каждом из них (ст. 1) были закреплены: определение памятников археологии (городища, курганы, остатки древних поселений, укреплений, производств, каналов, дорог, древние места захоронений, каменные изваяния, лабиринты, наскальные изображения, старинные предметы, участки исторического культурного слоя древних населенных пунктов), правовой режим охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта и порядок их установление (ст. 19 Закона СССР и ст. 33-35 Закона РСФСР), особенности согласование с органами охраны памятников проектов

охраны памятников культуры» // СП СССР, 1948, № 6, ст. 81.

⁶⁵ Постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁶ Закон СССР от 29 октября 1976 года № 4692-IX «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Ведомости ВС СССР, 1976, № 44, ст. 628.

⁶⁷ Закон РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Свод законов РСФСР, т. 3, с. 498.

планировки, застройки и реконструкции городов и других населенных пунктов, имеющих памятники истории и культуры (ст. 22 Закона СССР и ст. 40 Закона РСФСР), меры по обеспечению их сохранности (ст. 23-26 Закона СССР и ст. 41-47 Закона РСФСР) и меры ответственности за нарушение законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры (ст. 31-32 Закона СССР и ст. 53, 54 Закона РСФСР).

На смену указанных законов СССР и РСФСР пришел Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁶⁸. Памятники истории и культуры, в том числе объекты археологического наследия, также стали именоваться «объектами культурного наследия» народов Российской Федерации.

В 2013 году⁶⁹ в нём было закреплено развернутое определение «объекта археологического наследия» – частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека в прошлых эпохах (включая все связанные с такими следами археологические предметы и культурные слои), основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки. Объектами археологического наследия являются, в том числе, городища, курганы, грунтовые могильники, древние погребения, селища, стоянки, каменные изваяния, стелы, наскальные изображения, остатки древних укреплений, производств, каналов, судов, дорог, места совершения древних религиозных обрядов, отнесенные к объектам археологического наследия культурные слои; определение «культурного слоя» – слой в земле или под водой, содержащий следы существования человека, время возникновения которых превышает сто лет, включающий археологические предметы (ст. 3). Кроме этого, появились

⁶⁸ Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ, 2002, № 26, ст. 2519.

⁶⁹ Федеральный закон от 23 июля 2013 года № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии» // СЗ РФ, 2013, № 30 (Часть I), ст. 4078.

понятия «*территории объектов культурного наследия*» и «*границ*» этой территории (ст. 3.1⁷⁰, 5). В 2014 году к объектам культурного наследия народов Российской Федерации, подлежащих государственной охране, были отнесены *достопримечательные места* - творения, созданные человеком, или совместные творения человека и *природы*, в том числе объекты археологического наследия (ст. 3 и 56.4⁷¹).

Следует отметить, что в период Союза ССР наряду с охраной археологических памятников была развита охрана *редких геологических обнажений, редких геологических образований* через правовой режим ООПТ. Так, в ст. 9 «Государственные заповедники и заказники» Закона РСФСР от 27 октября 1960 года «Об охране природы в РСФСР»⁷² было предусмотрено, что режим государственных заповедников и заказников устанавливается как для *значительных территорий*, так и для *небольших урочищ* (рощи, озера, участки долин и побережий и т.п.) и отдельных объектов (*водопады, пещеры, уникальные геологические обнажения*, редкие или исторические ценные деревья и т.п.), объявляемых соответственно охраняемыми урочищами и памятниками природы.

По мнению В.Г. Емельяновой, в нашей стране взяты под охрану разнообразные *памятники природы*. Среди них участки леса с ценными древесными породами, вековые деревья, кустарники, участки территории с особо ценной растительностью, отдельные виды исчезающих растений местной флоры, произведения садово-паркового искусства (сады, парки, дендрарии, аллеи и др.). Законом охраняются памятники неживой природы (*пещеры, валуны, скалы, обнажения ледниковых отложений и коренных пород и др.*), различные гидрологические объекты (водопады, водные

⁷⁰ Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2014, № 43, ст. 5799.

⁷¹ То же.

⁷² Закон РСФСР от 27 октября 1960 года «Об охране природы в РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР, 1960, № 40, ст. 586.

источники, озера, болота и др.) и другие достопримечательности природы. Охрана устанавливается и над природными объектами, имеющими культурное и историко-мемориальное значение.⁷³

Более подробно охрана редких геологических образований была урегулирована в *земельном законодательстве*. В ст. 40 Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик от 13 декабря 1968 года⁷⁴ были определены *земли заповедников*, которыми признавались выделенные в установленном порядке участки земли, в пределах которых имеются природные объекты, представляющие особую научную или культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, сообщества растительных и животных организмов, *редкие геологические образования*, виды растений, животных и т.п.). Всякая деятельность, нарушающая природные комплексы заповедников или угрожающая сохранению природных объектов, имеющих особую научную или культурную ценность, запрещалась как на территории заповедников, так и в пределах устанавливаемых вокруг заповедников охранных зон. Аналогичные положения содержались в ст. 108 Земельного кодекса РСФСР 1970 года⁷⁵ с дополнением, что земли заповедников изымались из хозяйственного использования.

Эти правила стали преемственными в ст. 89 Земельного кодекса РСФСР 1991 года⁷⁶, касающейся *земель природоохранного назначения*, включающих земельные участки, в пределах которых имеются природные объекты, представляющие особую научную или культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, сообщества растительных и животных организмов, *редкие геологические образования*, виды растений и животных), а также в

⁷³ Емельянова В.Г. Охрана заповедников, заказников, памятников природы. М.: Юрид. лит., 1975. – 64 с.; с. 23.

⁷⁴ Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик. Утверждены Законом СССР от 13 декабря 1968 года № 3401-VII // Ведомости ВС СССР, 1968, № 51, ст. 485.

⁷⁵ Закон РСФСР от 1 июля 1970 года «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР, 1970, № 28, ст. 581.

⁷⁶ Земельный кодекс РСФСР. Утвержден Верховным Советом РСФСР 25 апреля 1991 года № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 22, ст. 768.

ст. 100 действующего Земельного кодекса РФ⁷⁷, касающейся *особо ценных земель*, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, *редкие геологические образования*, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций). На собственников таких земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов таких земельных участков возложены обязанности по их сохранению.

В земельном законодательстве редкие геологические образования были отражены и в описании состава *вида разрешенного использования* земельных участков. Так, в 2007 году в документах Роснедвижимости⁷⁸ был рекомендован *Типовой перечень видов разрешенного использования*, который применялся для целей уточнения характеристик земельных участков и государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов. В нем вид разрешенного использования «Земельные участки, занятые особо охраняемыми территориями и объектами, в том числе городскими лесами, скверами, парками, городскими садами» (п. 14) был раскрыт описанием «Земельные участки, имеющие особое природоохранное значение (земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации); Земельные участки запретных и нерестоохранных полос; Земельные участки,

⁷⁷ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ // СЗ РФ, 2001, № 44, ст. 4147.

⁷⁸ Письмо Роснедвижимости от 9 июня 2007 года № КЯ/1382 «Об уточнении характеристик земельных участков»; приказ Роснедвижимости от 29 июня 2007 года № П/0152 «Об утверждении Технических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов» // СПС «КонсультантПлюс».

имеющие научное, эстетическое и иное особо ценное значение (земельные участки, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, *редкие геологические образования*).

Таким образом, в земельном законодательстве начало охраны редких геологических образований, представляющих научную или культурную ценность, связано с нормами Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 1968 года, в которых были определены земли заповедников и охранные зоны вокруг них, т.е. охрана этих объектов осуществлялась в рамках режима особо охраняемой природной территории – заповедника. В дальнейшем режим особой охраны этих объектов в земельном законодательстве обеспечивался также режимом земель природоохранного назначения, режимом особо ценных земель.

Наряду с нормами земельного законодательства охране *редких геологических обнажений и минералогических образований и других участков недр* были посвящены нормы *законодательства о недрах*. В соответствии со ст. 35 «Охрана участков недр, представляющих особую научную или культурную ценность» Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах от 9 июля 1975 г.⁷⁹ редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могли быть объявлены в установленном порядке *заповедниками* либо *памятниками природы* или *культуры*. Всякая деятельность, нарушающая сохранность указанных заповедников и памятников, запрещается. В случае обнаружения при пользовании недрами редких геологических обнажений и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических,

⁷⁹ Закон СССР от 9 июля 1975 года № 1840-IX «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» // Ведомости ВС СССР, 1975, № 29, ст. 435.

археологических и других объектов, представляющих интерес для науки и культуры, пользователи недр обязаны приостановить работы на соответствующем участке и сообщить об этом заинтересованным государственным органам.

В дальнейшем, в новейший период истории, чуть опережая Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», был принят Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»⁸⁰. В нём предусмотрено образование *особо охраняемых геологических объектов*, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости), как вид пользования недрами (п. 5 ст. 6) и меры по охране *участков недр, представляющих особую научную или культурную ценность*, предусматривающие, что редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть объявлены в установленном порядке *геологическими заповедниками, заказниками либо памятниками природы или культуры*. Всякая деятельность, нарушающая сохранность указанных заповедников, заказников и памятников, запрещается. В случае обнаружения при пользовании недрами редких геологических и минералогических образований, метеоритов, палеонтологических, археологических и других объектов, представляющих интерес для науки или культуры, пользователи недр обязаны приостановить работы на соответствующем участке и сообщить об этом органам, выдавшим лицензию (ст. 33).

Представляет интерес факт, что в результате принятия полностью в

⁸⁰ Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» // Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 16, ст. 834.

новой редакции Закона Российской Федерации «О недрах» в 1995 году⁸¹, эти статьи абсолютно не изменились, а в дальнейшем лишь ст. 33 претерпела незначительные уточнения (в ч. 2 ст. 33 слово «работы» были заменены словами «осуществление пользования недрами») ⁸².

Указанные положения Закона Российской Федерации «О недрах» 1992 года явно корреспондировали разделу IX «Особо охраняемые природные территории и объекты» Закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»⁸³, а в дальнейшем – Федеральному закону об ООПТ. Этот вывод подтверждается постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2001 г. № 900 «Об особо охраняемых геологических объектах, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение», в котором предусмотрено, что геологические объекты, имеющие научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, могут быть отнесены (признаны) к особо охраняемым геологическим объектам в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом об ООПТ.

Редкие геологические образования, представляющие научную или культурную ценность, не только находились и находятся под охраной государства, но и *выявление их поощрялось и поощряется* государством. Так, во исполнение ст. 34 Закона РФ «О недрах» Правительством РФ было утверждено Положение о порядке выплаты денежных вознаграждений за выявление месторождений полезных ископаемых, в котором были определены порядок выплаты и размер государственных денежных

⁸¹ Федеральный закон от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» // СЗ РФ, 1995, № 10, ст. 823.

⁸² Федеральный закон от 30 апреля 2021 года № 123-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», статью 1 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и признании утратившими силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ, 2021, № 18, ст. 3067.

⁸³ Закон РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (п. 41 ст. 1) // Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 10, ст. 457.

вознаграждений за выявление редких геологических образований, представляющих научную или культурную ценность.⁸⁴ Это постановление сменило постановление Правительства РФ от 5 октября 2007 года № 646 «О порядке выплаты и размерах поощрительного и государственного денежных вознаграждений, предусмотренных статьей 34 Закона Российской Федерации «О недрах».⁸⁵ В дальнейшем, в связи с внесением изменений в ст. 34 Закона РФ «О недрах» в 2015 г.⁸⁶ выплата поощрительного денежного вознаграждения была установлена, в том числе за выявление *редкого геологического обнажения, минералогического, палеонтологического или иного образования, представляющего научную или культурную ценность*.⁸⁷

Кроме этого, приказом МПР России от 15 октября 1997 года № 162 был учрежден *Диплом «Первооткрыватель редких геологических образований России»*.⁸⁸ В Положении о нём (пункты 1, 2) установлено, что такой Диплом учреждён с целью поощрения лиц, лично выявивших неизвестное ранее (неописанное в литературе) *редкое геологическое образование*, к которым отнесены редко встречающиеся в пределах региона выходы горных пород, отражающие типоморфные особенности состава, строения, происхождения и развития земной коры, редкие минералогические, палеонтологические или иные образования, представляющие научную или культурную ценность

⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 26 декабря 1995 года № 1282 «О порядке выплаты и размерах денежных вознаграждений за выявление месторождений полезных ископаемых» // СЗ РФ, 1996, № 2, ст. 114.

⁸⁵ Постановление Правительства РФ от 5 октября 2007 года № 646 «О порядке выплаты и размерах поощрительного и государственного денежных вознаграждений, предусмотренных статьей 34 Закона Российской Федерации «О недрах» // СЗ РФ, 2007, № 42, ст. 5047.

⁸⁶ Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 260-ФЗ «О внесении изменения в статью 34 Закона Российской Федерации «О недрах» // СЗ РФ, 2014, № 30 (Часть I), ст. 4261; СЗ РФ, 2015, № 19, ст. 2824.

⁸⁷ Постановление Правительства РФ от 28 апреля 2015 года № 414 «О государственном денежном вознаграждении за открытие месторождения полезных ископаемых» // СЗ РФ, 2015, № 19, ст. 2824.

⁸⁸ Приказ МПР России от 15 октября 1997 года № 162 «О Положениях о постоянно действующей Комиссии МПР России по вознаграждениям, о нагрудном знаке «Первооткрыватель месторождений России» и дипломе «Первооткрыватель редких геологических образований России» // СПС «КонсультантПлюс».

(карсты, пещеры, экзотические формы рельефа и др.).

Следовательно, в законодательстве о недрах меры по охране и использованию *особо охраняемых геологических объектов*, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, включали и в настоящее время включают: 1) *право пользования недрами* отдельного вида пользования недрами; 2) создание *особо охраняемых геологических объектов – ООПТ*; 3) материальное и нематериальное *стимулирование выявления* редких геологических образований, представляющих научную или культурную ценность.

Таким образом, 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.

В настоящее время правовое регулирование охраны и использования геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, как творений природы, происхождение которых непосредственно не связано с существованием человека, обеспечивается разными правовыми средствами: 1) создание ООПТ; 2) предоставление участков недр в пользование для образования особо охраняемых геологических объектов. Кроме этого, их выявление обеспечивается материальным и нематериальным стимулированием.

Примерами создания ООПТ, в границах которых находятся особые

геологические объекты, могут служить: ⁸⁹

Государственный природный заповедник «Пинежский»⁹⁰, созданный в 1974 году, на территории которого и его охранной зоны находится 140 пещер;

Кавказский государственный природный биосферный заповедник, в границах которого имеются районы распространения известняков (Лагонакское нагорье, массив Трю-Ятыргварта, Хостинская тисо-самшитовая роща), представляющие собой карстовые ландшафты с колодцами, провалами, воронками, подземными реками, гротами, пещерами. В частности, на Лагонакском нагорье известно свыше 130 пещер и шахт, многие из которых уникальны для России.⁹¹

В Положении об одноименном федеральном государственном учреждении⁹² установлено, что Федеральное государственное учреждение «Кавказский государственный природный биосферный заповедник им. Х.Г. Шапошникова» является природоохранным, научно-исследовательским и эколого-просветительским учреждением федерального значения, имеющим целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, типичных и уникальных геологических образований и экологических систем Западного Кавказа (п. 1.2).

Существующие ООПТ свидетельствуют, что уникальные геологические образования имеются не только в границах конкретной ООПТ, но и в границах её охранной зоны, режим которой также обеспечивает сохранность этих объектов. Этот вывод подтверждается, в частности, проектом охранной

⁸⁹ См. также: Геологические достопримечательности и геологические памятники России // URL:

https://www.mnr.gov.ru/press/media/geologicheskie_pamyatniki_rossii/geologicheskie_dostoprimechatelnosti_rossii/ (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

⁹⁰ URL: <https://www.zapovednik-pinega.ru/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

⁹¹ URL: <https://www.kavkazzapoved.ru/geologicheskoe-stroenie-territorii-kavkazskogo-zapovednika> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

⁹² Положение о федеральном государственном учреждении «Кавказский государственный природный биосферный заповедник им. Х.Г. Шапошникова». Утверждено приказом Минприроды России 19 июля 2002 года (с изм., внесенными приказом Минприроды России от 27 февраля 2009 года № 48) // СПС «КонсультантПлюс».

зоны Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника⁹³, в котором изложено, что в проектируемой *охранной зоне* имеются редкие и уникальные объекты неживой природы, в том числе геологические памятники природы: «Урочище Исперед», «Скалы Лек-Из», «Татарское Вичко», «Уньинская пещера», «Чамейный Плес». Помимо общепризнанных геологических памятников на территории проектируемой охранной зоны существуют многочисленные, нуждающиеся в особой охране места. Например, в пойме Уньи находится большое количество скал, обладающей большой научной и эстетической значимостью, в том числе Писаная скала, состоящая из окаменелых кораллов и представляющая собой коралловый риф девонского моря. Скала Щека - содержит в себе отложения карбона и др. Все они имеют огромную познавательную и эстетическую ценность, но их рекреационное значение минимально в связи с удаленностью от ближайших населенных пунктов и отсутствием дорог. Положение об охранной зоне Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника было утверждено в 2021 году⁹⁴.

На сайте «Национальный атлас России» приведены следующие сведения об охраняемых геологических объектах. Как и особо охраняемые природные территории, геологические объекты могут иметь федеральное, региональное и местное значение и охраняться, соответственно, на федеральном, региональном и местном уровнях. Наряду с этим, небольшая часть геологических объектов страны в настоящее время охраняется не в качестве природных территорий, а в качестве памятников культуры

⁹³ См.: проект Приказа Минприроды России «Об охранной зоне Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника» (по состоянию на 30 марта 2018 года); проект Приказа Минприроды России «Об охранной зоне Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника» с пояснительной запиской (по состоянию на 13 января 2021 года; ID проекта 01/02/01-21/00112257) // СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁴ Приказ Минприроды России от 9 августа 2021 года № 547 «Об установлении границ охранной зоны Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника, а также об утверждении Положения о данной охранной зоне» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru>, 07.04.2022 (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

(некоторые пещеры, древние рудники), а также музеев-заповедников (например, музей-заповедник «Марциальные Воды» в Карелии), которые, подобно особо охраняемым природным территориям, также ранжируются по своему значению (федерального, регионального и местного значения).

Представляет интерес интернет-ресурс «Национальный атлас России». На нём выделен «ранг» охраняемых и предлагаемых к охране геологических объектов, который не является юридически регулируемым и определяется исключительно их научным, культурным и эстетическим значением. По этим критериям выделены глобальный, надрегиональный, региональный и локальный ранги геологических объектов. Так, на карту помещены охраняемые и предлагаемые к охране геологические объекты только глобального и надрегионального ранга. К геологическим объектам *глобального ранга* отнесены объекты, характеризующие общие закономерности развития планетарных оболочек и главнейших неоднородностей Земли, а также уникальные в глобальном масштабе. К геологическим объектам *надрегионального ранга* отнесены объекты, отражающие закономерности развития отдельных материков, океанов, а также уникальные в надрегиональном масштабе.⁹⁵

Правовой институт *предоставления участков недр в пользование* для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (п. 5 ст. 6 Закона РФ о недрах), в целях их сохранения, а также регулируемого использования в рекреационных целях не применяется на практике по следующим причинам.

Во-первых, имеется коллизия между Законом РФ о недрах и Федеральным законом об ООПТ, заключающаяся в том, что по смыслу п. 5 ст. 6 и ст. 7 Закона РФ о недрах для этих целей может быть предоставлен

⁹⁵ Национальный атлас России. Том 2. Геологическое строение и ресурсы недр. Геологические памятники природы // URL: <https://nationalatlas.ru/tom2/106-110.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

именно участок недр в виде *горного отвода - геометризованного блока недр*. Однако в преамбуле Федерального закона об ООПТ участки недр не перечислены. Эта проблема была рассмотрена В.Б. Ибрагимовым, который отметил, что с одной стороны, закон допускает создание ООПТ геологического профиля, а с другой – препятствует реализации этого действия на практике, так как в легальной дефиниции понятия ООПТ не упоминаются «участки недр», а это не позволяет *ex iusta causa* (лат.) – на законном основании – отнести эти участки к ООПТ⁹⁶.

Во-вторых, Федеральным законом об ООПТ предусмотрена возможность охраны такого рода объектов путем создания ООПТ при наличии одного из критериев – «наличие в границах соответствующей территории геологических, минералогических и палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность» (подпункт «в» п. 1 ст. 2), т.е. путем реализации ст. 33 Закона РФ о недрах, что имело место на практике ещё до принятия Закона РФ «О недрах» и Федерального закона об ООПТ и применяется в настоящее время. Однако в данном случае такие особенные геологические, минералогические и палеонтологические объекты – лишь составная часть созданной особо охраняемой природной *территории*.

Этот вывод может быть подтвержден, в том числе следующим примером правоприменительной практики. Постановлением ФАС Северо-Западного округа от 25 июля 2011 года по делу № А44-4519/2010⁹⁷ оставлено без изменения решение Арбитражного суда Новгородской области, которым был удовлетворен иск прокурора Новгородской области к Департаменту по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу о признании недействительным аукциона на получение права пользования недрами и выданной по его итогам лицензии на пользование недрами для добычи песка

⁹⁶ Ибрагимов В.Б. Участки недр и особо охраняемые природные территории в действующем законодательстве // Экологическое право. 2020. № 3. С. 23.

⁹⁷ Постановлением ФАС Северо-Западного округа от 25 июля 2011 года по делу № А44-4519/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

в связи с тем, что участок недр, переданный по результатам аукциона в пользование ответчику, расположен на территории памятника природы, включающий Заозерскую аккумулятивную водно-ледниковую гряду (ландшафтный и геологический объект), и в пределах которого запрещено осуществление деятельности, влекущей за собой нарушение сохранности памятника природы.

Близкую точку зрения имеет С.С. Скибин, который заключил, что 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. Однако предложил особый вариант решения проблемы: 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»* и 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.⁹⁸

По нашему мнению, поскольку наличие в границах соответствующей территории геологических, минералогических и палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность, является одним из критериев создания ООПТ, обеспечивающих комплексную охрану и использование такой территории, то без дополнительных «нагромождений» видов пользования недрами путем

⁹⁸ Скибин С.С. Особенности правового регулирования пользования недрами при ограниченной хозяйственной деятельности в пределах особо охраняемых природных территорий. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: Москва, 2015. – 23 с.; с. 10.

изменений законодательства о недрах и законодательства об ООПТ можно законом субъекта Российской Федерации предусмотреть иную категорию ООПТ – геопарк, в границах которого будет обеспечена комплексная охрана и использование такой территории, включающей соответствующие особые геологические объекты.

Вместе с тем существует *экономический интерес* использование правового института предоставления участков недр в пользование для образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение. Он заключается в том, что согласно подпункту 3 п. 2 ст. 336 Налогового кодекса РФ ⁹⁹ полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение, не признаются объектом налога на добычу полезных ископаемых. При этом дана ссылка на порядок признания геологических объектов особо охраняемыми геологическими объектами, имеющими научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение, по смыслу которой таким порядком является постановление Правительства РФ от 26 декабря 2001 года № 900 «Об особо охраняемых геологических объектах, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно - оздоровительное и иное значение», предусматривающее, что геологические объекты, имеющие научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, могут быть отнесены (признаны) к особо охраняемым геологическим объектам в порядке и на условиях, которые установлены Федеральным законом об ООПТ.

Ю.М. Лермонтов, комментируя главу 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового кодекса РФ, заключил, что «если геологический объект, имеющий научное, культурное, эстетическое, санитарно-

⁹⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ // СЗ РФ, 2000, № 32, ст. 3340.

оздоровительное или иное общественное значение, отнесен в порядке, установленном Постановлением № 900, в соответствии с Законом № 33-ФЗ к особо охраняемым природным территориям, то полезные ископаемые, добытые из недр при образовании, использовании, реконструкции и ремонте такого геологического объекта, НДС не облагаются».¹⁰⁰

Таким образом, для избежания платежей налога на добычу полезных ископаемых в соответствии с подпунктом 3 п. 2 ст. 336 Налогового кодекса РФ использование только правового института предоставления участков недр в пользование не является достаточным, требуется признание участков недр особо охраняемыми геологическими объектами как особо охраняемые природные *территории* в соответствии с Федеральным законом об ООПТ. С другой стороны, в Федеральном законе об ООПТ нет обязательного условия предоставления участков недр в пользование для признания какой-либо территории, в границах которой находятся геологические объекты, имеющие научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение, в качестве ООПТ.

По сути, применение правового института *предоставления участков недр в пользование для образования особо охраняемых геологических объектов*, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (п. 5 ст. 6 Закона РФ о недрах), имеет смысл лишь для добычи полезных ископаемых при образовании, использовании, реконструкции и ремонте особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное или иное общественное значение, при котором такие полезные ископаемые не признаются объектом налога на добычу полезных ископаемых в соответствии с подпунктом 3 п. 2 ст. 336 Налогового кодекса РФ.

До внесения изменений в Федеральный закон об ООПТ в 2013 году¹⁰¹

¹⁰⁰ Лермонтов Ю.М. Постатейный комментарий к главе 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2014.

¹⁰¹ Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные

возможность создания иных категорий ООПТ упоминалась в нём «вскользь»: «Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и *иные категории* особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники *и другие*)» (п. 2 ст. 2). После этих изменений, внесенных в 2013 году, возможность создания иных категорий ООПТ была урегулирована более определенно – только ООПТ регионального или местного и именно *законами* субъектов Российской Федерации с учетом установленных законом критериев (пункты 1 и 3 ст. 2).

До внесения изменений в Федеральный закон об ООПТ велись дискуссии о целесообразности сохранения в нём открытого перечня категорий ООПТ.

А.В. Кузнецова обосновывала необходимость сохранения в Федеральном законе об ООПТ открытого перечня категорий ООПТ и возможность установления субъектами Российской Федерации самостоятельных категорий ООПТ.¹⁰²

И.А. Игнатьева, рассматривая готовившиеся изменения в Федеральный закон об ООПТ, обоснованно признала их актуальными: «в настоящее время Закон допускает возможность установления Правительством РФ, соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления иных категорий ООПТ – тех, наименование, порядок создания и правовой режим которых не определен Законом, причем в Законе дан только примерный их перечень. Очевидно, что четкость в данном вопросе будет способствовать устранению неустойчивости

законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2013, № 52 (часть I), ст. 6971.

¹⁰² Кузнецова А.В. Правовое регулирование деятельности по организации особо охраняемых пригородных территорий в городе Москве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 26 с.; с. 13.

и неопределенности положения субъектов прав на земельные участки, включаемые в границы вновь вводимых категорий ООПТ, лиц, ведущих предпринимательскую деятельность на этих территориях, исключению злоупотреблений и проявлений коррупции в случае образования ООПТ, не предусмотренных Законом, а также при неполном или противоречивом правовом регулировании соответствующих отношений или других «особенностях» законодательства».¹⁰³

Ссылаясь на практику создания иных категорий ООПТ в городе Москве, С.А. Боголюбов заключил, что незавершенность перечня особо охраняемых территорий и объектов федерального, регионального (субъектов РФ) и местного значения позволяет создавать их новые виды.¹⁰⁴

М.М. Бринчук отмечал, что субъекты РФ широко реализуют свои конституционные полномочия по регулированию отношений по поводу особо охраняемых природных территорий. Важно, что при этом решается задача выделения «своих», специфических для региона видов таких территорий. Так, согласно Закону города Москвы от 26 сентября 2001 года № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» в зависимости от целевого назначения различаются следующие категории особо охраняемых природных территорий в городе Москве: национальный парк; природный парк; природно-исторический парк; экологический парк; природный заказник; памятник природы; заповедный участок; ботанический сад, дендрологический парк; городской лес; водоохранная зона (ст. 2)).¹⁰⁵

Изменения, внесенные в Федеральный закон об ООПТ в 2013 году, способствовали созданию в субъектах Российской Федерации «геопарков» как разновидности неких охраняемых территорий регионального значения.

¹⁰³ Игнатьева И.А. «Последние направления в развитии законодательства об особо охраняемых природных территориях» // Бизнес, менеджмент и право, 2010, № 1(21), с. 133.

¹⁰⁴ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, Д.С. Бондаренко, Е.А. Галиновская и др.; под ред. С.А. Боголюбова. СПб.: Питер Пресс, 2009. 464 с. Комментарий к ст. 94 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁵ Бринчук М.М. Конституция и экологическое право. Монография. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. (4,3 Мб). – М.: Институт государства и права РАН, 2019; с. 84.

Так, в 2015 году был создан *геопарк «Алтай»* «с целью стимулирования предпринимательских инициатив, создания новых рабочих мест путем генерирования новых источников дохода, связанных с развитием познавательного туризма, создания условий для сохранения объектов, представляющих экологическую, археологическую, культурную и геологическую ценность», как «*туристско-рекреационной зоны*», в которой «объекты геологического наследия выступают частью единой концепции сохранения, образования и устойчивого развития территории, на которой прослеживается тесная связь между георазнообразием, биоразнообразием, культурой, а также между материальным и нематериальным наследием Республики Алтай»¹⁰⁶.

Данный «геопарк» *не является ООПТ*, это туристско-рекреационная зона, которая объединяет уникальные ландшафты, памятники природы и памятники историко-культурного наследия, в состав которой частично включены территории природных парков «Уч-Энмек», «Ак Чолушпа». Признано, что работа над созданием Алтайского геопарка пока не завершена.¹⁰⁷ Соответственно, правовой режим этой туристско-рекреационной зоны «геопарк «Алтай»» не соответствует требованиям Федерального закона об ООПТ, в том числе п. 3 ст. 2, и остается неопределенным. Более того, «туристско-рекреационная зона» не предусмотрена ни в Федеральном законе «О природных лечебных ресурсах,

¹⁰⁶ Постановление Правительства Республики Алтай от 31 декабря 2015 г. № 461 «О создании геопарка «Алтай»» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0400201512310014> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁰⁷ См.: Главной целью создания геопарка является занятость местного населения: Александр Бердников // URL: https://altai-republic.ru/news_lent/news-archive/11711/?sphrase_id=53876530; Геопарк «Алтай» создан в республике // URL: https://altai-republic.ru/news_lent/news-archive/14858/; Правительство региона и Русское географическое общество подписали соглашение о сотрудничестве // URL: https://altai-republic.ru/news_lent/news-archive/40087/?sphrase_id=53876530; Министр природных ресурсов рассказал о работе ООПТ Горного Алтая // URL: https://altai-republic.ru/news_lent/news-archive/17394/?sphrase_id=53876530 (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

лечебно-оздоровительных местностях и курортах»¹⁰⁸, ни в составе земель особо охраняемых природных территорий, земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, земель рекреационного назначения, особо ценных земель, ни в числе зон с особыми условиями использования территорий в Земельном кодексе РФ (статьи 94, 95, 96, 98, 100 и 105). Соответственно, правовой режим геопарка как «туристско-рекреационной зоны» оказывается «вне закона».

В 2008 г. *вне законодательства об ООПТ* в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁰⁹ в разделе 2 «Инновационная и социальная ориентация регионального развития» было предусмотрено образование и развитие *туристско-рекреационных зон* с высоким уровнем оказания услуг сервиса на территориях с уникальными природно-климатическими условиями.

Правовой режим таких «туристско-рекреационных зон» не был определен, что подтверждается, в частности, Прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года¹¹⁰, в котором в разделе «Количественные параметры сценариев пространственного развития» было изложено, что инновационный фактор проявляется в развитии *туристско-рекреационных зон*, в том числе с использованием *механизма особых экономических зон* на Алтае, Байкале, юге России, особенно в связи с проведением зимней Олимпиады-2014 в г. Сочи, т.е. они, как правило, как-то связаны с *особыми экономическими зонами*.

Действительно, в 2006 г. в Федеральном законе от 22 июля 2005 г.

¹⁰⁸ Федеральный закон от 23 февраля 2005 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» // СЗ РФ, 1995, № 9, ст. 713.

¹⁰⁹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ, 2008, № 47, ст. 5489.

¹¹⁰ Минэкономразвития России. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Москва. Март, 2013. С. 314 // <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

№ 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹¹¹ появилось следующее положение, что как тип *особых экономических зон* могут быть созданы «*туристско-рекреационные особые экономические зоны*» (п. 3 ч. 1 ст. 4). Однако *цели* создания *особых экономических зон* (ст.3) явно не включают охрану геологических объектов, имеющих научное, культурное и иное значение. Также определение «геопарка «Алтай» – «туристско-рекреационная зона» не соответствует названию типа особых экономических зон («туристско-рекреационные особые экономические зоны»). В постановлении о его создании не предусмотрено, что он создается как особая экономическая зона. Более того, решение о создании особых экономических зон принимается Правительством РФ, а не органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 2, ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

В несколько измененном виде схожий термин появился в 2006 г. в «Модельном законе о туристской деятельности»¹¹², в котором в ст. 1 была определена «особая туристско-рекреационная экономическая зона» – определяемая правительством государства часть его территории, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности в сфере туризма, туристской индустрии и туристской деятельности, охраны окружающей среды. Однако такое наименование зоны не было реализовано ни в законодательстве, ни в практике.

Следует отметить, что в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года Минэкономразвития России¹¹³

¹¹¹ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» с изм., внесенными Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ, 2005, № 30 (ч. II), ст. 3127; 2006, № 23, ст. 2383.

¹¹² Модельный закон о туристской деятельности. Принят в г. Санкт-Петербурге 16 ноября 2006 г. постановлением 27-15 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. N 39 (часть 2). С. 262 - 369.

¹¹³ Минэкономразвития России. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года. 28 ноября 2018 // <https://www.economy.gov.ru/material/file/a5f3add5deab665b344b47a8786dc902/prognoz2036.p>

туристско-рекреационные зоны не упоминаются.

На интернет-сайте, посвященном геопарку «Янган-Тау», дана информация лишь о том, что он был создан на основании «распоряжения Правительства Республики Башкортостан от 18 октября 2017 г. № 1009-р и включает 9 природных и геологических объектов, которые охраняются и входят в *региональную сеть ООПТ*.¹¹⁴

Вместе с тем, несмотря на то что геопарк «Янган-Тау» включен в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО¹¹⁵, примечательно, что на сайте «Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан» (www.npa.bashkortostan.ru) и на федеральном сайте «Официальный интернет-портал правовой информации» (www.pravo.gov.ru) информация об этом распоряжении Правительства Республики Башкортостан отсутствует. Также не удалось обнаружить какую-либо содержательную информацию об этом распоряжении ни в справочных правовых системах («КонсультантПлюс», «Гарант»), ни на неофициальных сайтах в интернете, посвященных ООПТ или геопаркам. Вероятно, оно не только не было официально опубликовано, но и вообще не было как-то широко обнародовано. Соответственно, распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 18 октября 2017 года № 1009-р, которое должно установить основы правового режима геопарка «Янган-Тау», затрагивающего права, свободы и обязанности человека и гражданина, не имеет юридической силы с точки зрения его применения в отношении неопределенного круга лиц, если оно не было официально опубликовано (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ¹¹⁶).

Специалисты считают, что целью создания геопарка «Янган-Тау» служило «не столько получение высокого статуса глобального геопарка «ЮНЕСКО», сколько внедрение модели территориального развития при

df (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹¹⁴ URL: <https://geopark-yangantau.ru/o-geoparke/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹¹⁵ Глобальный геопарк ЮНЕСКО Янган-Тау (Российская Федерация) // URL: <https://en.unesco.org/global-geoparks/yangan-tau> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹¹⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993, 25 декабря.

которой бы происходило сохранения объектов природного и культурного наследия при одновременном устойчивом экономическом росте»¹¹⁷, «сохранение геологического и негеологического наследия территории с возможностью использования их как объектов для популяризации науки и туризма»; его территория с обозначенными границами не является ООПТ, а управление геопарком осуществляется на базе АО «Санаторий Янган-Тау» с участием его многочисленных партнеров в области науки и геообразования, туризма, местного предпринимательства.¹¹⁸

Геопарк «Торатау» создан на основании Указа Главы Республики Башкортостан от 12 декабря 2018 г. № УГ-308 «О геопарке Торатау»¹¹⁹. В этом правовом акте (п. 1) изложено, что геопарк создается в целях сохранения геологического, биологического и историко-культурного наследия Республики Башкортостан, Правительству Республики Башкортостан поручено создать его на территории Ишимбайского и Стерлитамакского районов с включением в его состав памятников природы республиканского значения «Гора Тратау» и «Гора Юрактау» и иных объектов, представляющих геологическую, биологическую и историко-культурную ценность, а также разработать во взаимодействии с Академией наук Республики Башкортостан, Уфимским федеральным исследовательским центром Российской академии наук и утвердить план мероприятий по включению геопарка «Торатау» в Список объектов всемирного наследия ЮНЕСКО.

Среди значимых правовых актов, принятых Правительством Республики Башкортостан в реализацию вышеназванного Указа, следует

¹¹⁷ См.: Акбашев А.А., Белан Л.Н., Богдан Е.А. Опыт создания первого глобального геопарка ЮНЕСКО в Республике Башкортостан // Геологические памятники природы: характеристика, состояние, использование. Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Горно-Алтайск, 2021. Издательство: Горно-Алтайский государственный университет (Горно-Алтайск), с. 10-14; URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_46634760_79225900.pdf (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹¹⁸ См.: Акбашев А.Р., Абдрашитова Р.Х., Ардисламов Ф.Р., Белан Л.Н., Богдан Е.А., Полежанкина П.Г., Фархутдинов И.М., Фархутдинов А.М. Геопарк «Янган-Тау» // Геологический вестник. 2018. № 1. С. 3–12.

¹¹⁹ URL: <https://npa.bashkortostan.ru/22076/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

выделить лишь утвержденный порядок предоставления из бюджета Республики Башкортостан субсидии автономной некоммерческой организации «Центр науки, просвещения, экологии, культуры и туризма «Геопарк Торатау» на финансовое обеспечение затрат, связанных с уставной деятельностью¹²⁰, и утверждение границ геопарка «Торатау»¹²¹.

Геопарк «Ундория», а точнее – его название, появился в результате переименования «Ульяновского палеонтологического заказника» на наименование «Ульяновский государственный палеонтологический заказник «Геопарк Ундория»¹²². Соответственно, в результате изменения только наименования существующая категория ООПТ – «государственный природный заказник» не изменилась.

Таким образом, рассмотрение правовых основ геопарков, созданных после внесения изменений в Федеральный закон об ООПТ в 2013 году, приводит к следующим выводам: 1) они созданы на основе уже имеющихся ООПТ, в границах которых или их охранных зон имелись геологические, минералогические и палеонтологические объекты, представляющие собой особую научную, культурную и эстетическую ценность; 2) в некоторых случаях в территории геопарков были включены и иные геологические, минералогические и палеонтологические объекты, представляющие собой особую научную, культурную и эстетическую ценность, которые ранее не были включены в состав уже имеющихся ООПТ, но находятся в границах

¹²⁰ Постановление Правительства РБ от 6 февраля 2020 года № 62 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Башкортостан субсидии автономной некоммерческой организации «Центр науки, просвещения, экологии, культуры и туризма «Геопарк Торатау» на финансовое обеспечение затрат, связанных с уставной деятельностью» // URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹²¹ Постановление Правительства РБ от 5 ноября 2020 года № 688 «Об утверждении границ геопарка «Торатау» в границах муниципальных районов Гафурийский, Ишимбайский, Мелеузовский и Стерлитамакский районы» // URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹²² См.: Постановление Правительства Ульяновской области от 22 января 2018 года № 34-П «О внесении изменений в решение Исполнительного комитета Ульяновского областного Совета народных депутатов от 3 мая 1988 года № 204» // URL: <https://www.law.ulgov.ru/doc/13006> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

образованной территории «геопарка»; 3) имеется тенденция включения созданных геопарков в список Глобальных геопарков ЮНЕСКО; 4) правовой режим созданных геопарков (за исключением геопарка «Ундория», в котором «геопарк» фигурирует только в названии ООПТ – государственного природного заказника) не соответствует требованиям Федерального закона об ООПТ, в том числе п. 3 ст. 2, 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.

Если проанализировать исполнение п. 3 ст. 2 Федерального закона об ООПТ применительно к геопаркам, то становится очевидным, что эта норма реализуется субъектами Российской Федерации более чем скудно. Поиск соответствующих законов субъектов Российской Федерации привел к следующим результатам.

В Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года (раздел «Отраслевые комплексы экономики», подраздел «Туристско-рекреационный комплекс»), утвержденной Законом Иркутской области «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года»¹²³, изложено, что «в начале 2020 года начата работа по созданию *Геопарка «Байкал»*. Цель – развитие научного, познавательного и образовательного туризма путем создания научно-образовательных центров, посвященных различным направлениям изучения Байкала. Еще одним важным мероприятием является обустройство парка природы «Мыс Бурхан» на острове Ольхон». Очевидно, этот Закон не может быть отнесён к случаям реализации п. 3 ст. 2 Федерального закона об ООПТ.

В настоящее время единственным специальным законом,

¹²³ Закон Иркутской области от 10 января 2022 года № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года» // URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/328675> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

непосредственно посвященным геопаркам, является Закон Республики Башкортостан от 27 сентября 2022 г. № 609-З «О геопарках в Республике Башкортостан»¹²⁴. При разработке соответствующего законопроекта было много сторонников и противников придания территории «геопарка» режима ООПТ, но все сошлись на мнении, что необходим региональный закон о геопарках.¹²⁵ Однако этот Закон едва ли можно назвать удачной реализацией п. 3 ст. 2 Федерального закона об ООПТ. Он регулирует отношения в области создания и развития геопарков в Республике Башкортостан (ст. 1), определяет геопарк как территорию, включающую в себя объекты, имеющие особую геологическую, биологическую, экологическую ценность, представляющую научный, образовательный, культурный, исторический и туристский интерес (ч. 1 ст. 2), а также предусматривает порядок создания геопарков – по решению Правительства Республики Башкортостан (ст. 4). Большинство остальных положений имеют управленческий характер, не имеющих отношения к правовому режиму геопарков.

Соответственно, в рассматриваемом Законе закреплены лишь такие признаки геопарков, согласно которым может быть определена только их территория. Она может быть признана ООПТ в рамках уже предусмотренных в Федеральном законе категорий ООПТ, но не установлено, что эта территория будет именно *иной* категорией ООПТ регионального или местного значения. По смыслу этого закона он имеет, скорее, политический, чем юридический характер. Он не создал правовую основу для создания геопарков в Республике Башкортостан как самостоятельной категории ООПТ.

В целом, изучение историко-правовых аспектов законодательства, имеющего отношение к геопаркам, позволяет прийти к выводу, что оно не представляет систематизированный вид, противоречиво и не имеет правовой

¹²⁴ Закон Республики Башкортостан от 27 сентября 2022 года № 609-З «О геопарках в республике Башкортостан» // URL: <https://npa.bashkortostan.ru/36586/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹²⁵ 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-poniatiie-geopark.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

определенности.

Правовую основу охраны и использования геопарков составляют принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации. К их числу относятся, в частности, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия¹²⁶. Вместе с тем следует согласиться с М.М. Богуславским, что в качестве основного критерия отнесения культурных ценностей к охраняемым категориям в данной Конвенции принят критерий «выдающаяся универсальная ценность с точки зрения истории, искусства или науки». К культурному наследию отнесены не только памятники, созданные людьми, но и совместные творения человека и природы. Однако её особенностью является то, что в ней проводится различие между культурным наследием и природным наследием¹²⁷.

Общепризнанные принципы и нормы международного права в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования выступают критерием развития законодательства в этой области. Посредством принятия международных актов в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования, а также создания эффективного механизма международного контроля за обеспечением их выполнения можно достичь положительных результатов по обеспечению экологической безопасности населения Земли, соотношению экологических и экономических интересов общества, созданию необходимых гарантий для реализации права человека на благоприятную окружающую среду, обеспечению необходимых условий для ведения хозяйственной и иных видов деятельности.

В настоящее время действует большое количество международных правовых актов в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, природных объектов, составляющих

¹²⁶ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 года) // СПС «КонсультантПлюс».

¹²⁷ Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 416 с. (Глава 1. § 1. Понятие культурной ценности) // СПС «КонсультантПлюс».

основу международно-правового режима охраны и использования геопарков как структурного элемента эколого-правового режима геопарков.

Основными международными правовыми документами в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов, в том числе в области охраны и использования геопарков, являются международные конвенции, договоры и соглашения.

Международные правовые акты по охране окружающей среды и рациональному природопользованию регламентируют как общие стороны проблемы охраны окружающей среды, так и специализируются на отдельных отраслях (например, охрана воздушной среды, охрана морской среды, охрана флоры, фауны и т.д.), а также устанавливают важные *принципы международного сотрудничества государств по охране окружающей среды и рациональному природопользованию*.

Значимым международным правовым документом является Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 год¹²⁸. Положения Стокгольмской декларации не носят декларативный характер, соответственно, были восприняты многими государствами и оказали влияние на их внутреннюю политику, национальные приоритеты. И.А. Цверианашвили отмечал, что Стокгольмская декларация подтолкнула многие государства к разработке экологических программ, созданию механизмов для их реализации, к внесению изменений в национальные законодательства»¹²⁹.

Ценность Стокгольмской декларации применительно геопаркам состоит в том, что ее положения содержат универсальные *принципы международного экологического сотрудничества государств*, выраженной, в

¹²⁸ Декларация Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды от 16 июня 1972 года // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹²⁹ Цверианашвили И.А. Стокгольмская конференция 1972 года и ее роль в становлении международного экологического сотрудничества/ И.А. Цверианашвили // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 1. С. 93.

частности в принципе 4, что человек несет особую ответственность за сохранение и разумное управление продуктами живой природы и ее среды, которые в настоящее время находятся под серьезной угрозой в связи с рядом неблагоприятных факторов. Поэтому в планировании экономического развития важное место должно уделяться сохранению природы, включая живую природу.

В современных условиях действуют *принципы международного сотрудничества*, закрепленные в Декларации по окружающей среде и развитию 1992 года (Рио-де-Жанейро, Бразилия)¹³⁰. В данной декларации были закреплены 27 принципов, регламентирующих надлежащую охрану окружающей среды. Указанные принципы провозглашают приоритет прав человека на благоприятную окружающую среду и устойчивое развитие, суверенитет на использование природных ресурсов, ориентацию на предотвращение загрязнения окружающей среды и других вредных воздействий на природу. Следует отметить, что данная декларация содержит важные положения о необходимости обеспечения государствами реализации права гражданина на экологическую информацию. Согласно положениям декларации, государства должны предоставлять гражданам информацию о состоянии окружающей среды, обеспечивать участие граждан в процессах принятия решений, связанных с охраной окружающей среды и природопользования.

Юридическую значимость данного международного правового акта применительно к геопаркам можно резюмировать высказыванием С.Э. Нссукюи: «Важнейшими достижениями этой конференции ООН было признание следующих фактов: проблема охраны окружающей среды и экономическое развитие не могут рассматриваться отдельно (принцип 4); государства должны сотрудничать в духе всемирного партнерства с целью

¹³⁰ Декларация по окружающей среде и развитию 1992 года (Рио-де-Жанейро, Бразилия) // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

сохранить, защищать и восстановить здоровье и целостность экосистемы Земли (принцип 7); мир, развитие и защита окружающей среды взаимосвязаны и неразделимы (принцип 25)»¹³¹.

Во многих государствах можно наблюдать деятельность по пересмотру и обновлению внутригосударственного экологического законодательства в соответствии с международными стандартами в сфере охраны окружающей среды (США, Китай и др.). Это свидетельствует о формировании механизма международного управления как универсальной организации специальной компетенции в сфере охраны окружающей среды, которая направлена на обеспечение комплексного подхода к решению проблем повышения экономического благосостояния и преодолению угрозы нищеты, ухудшения состояния здоровья населения и деградации окружающей среды. Именно стандарты международного управления в сфере охраны окружающей среды будут содействовать разработке государствами научно обоснованных подходов к сохранению благоприятной природной среды и наращиванию взаимодействия по вопросам охраны окружающей среды для обеспечения устойчивого развития нынешнего и будущих поколений.

Важно подчеркнуть, что международное управление как особый вид международной деятельности включает в свою структуру не только регулирование на основе международных правовых документов, но и контроль за качеством такого регулирования с целью координации и дальнейшего совершенствования международно-правового регулирования, например, в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Еще до формирования механизма международного управления Генеральная ассамблея ООН постоянно призывала международное сообщество и организации системы ООН укреплять международное сотрудничество по вопросам охраны окружающей

¹³¹ Нсукюи С.Э. Организационные основы взаимодействия государств по решению экологических проблем/ Силвестр Эмане Нсукюи // Вестник РУДН, серия Международные отношения. 2009. № 1. С. 26.

среды, использования природных ресурсов и природных объектов и сохранения надлежащего экологического баланса.

Необходимость формирования механизма международного управления в сфере охраны окружающей среды обосновывает Н.А. Соколова: «в связи с появлением новых экологических угроз и нерешенностью давно известных экологических проблем международного сотрудничества на основе норм международного права только в плане координации недостаточно»¹³². Под международным управлением в сфере охраны окружающей среды следует понимать деятельность, состоящую из международно-правового регулирования, координации и организации международных отношений в данной области с целью достижения благоприятного качества окружающей среды для обеспечения устойчивого развития и экологической безопасности¹³³.

Международное управление в сфере охраны окружающей среды на основе международно-правовых актов в данной сфере имеет своей целью содействовать созданию особо охраняемых районов там, где имеются значительные естественно-географические и биологические различия и неодинаковая интенсивность воздействия или использования ресурсов приводят к необходимости выработки особого подхода к их охране в отдельных районах; разумному использованию человеком природных ресурсов, природных объектов; использованию экономических механизмов для решения экологических проблем; разрешению международных споров, которые связаны с принятием и реализацией правоприменительных актов по использованию природных ресурсов, охране и защите окружающей среды. Применительно к вопросу охраны и использования геопарков значимость и необходимость международного управления объясняется тем, что именно международное управление направлено на развитие международно-правовых

¹³² Соколова Н.А. Развитие принципов международного экологического права и проблемы их имплементации (на примере законодательства Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 1998. С. 31.

¹³³ Там же. С. 49.

режимов использования природных ресурсов, защиты и сохранения природной среды.

Охрана и использование геопарков должны осуществляться не только на основе международных экологических норм и норм внутригосударственного экологического законодательства, но и посредством признания геопарков как природных объектов, имеющих международную значимость, международную ценность. Значение международных правовых актов в совершенствовании законодательства в области охраны и использования геопарков выражается в следующем.

Во-первых, международные правовые акты в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования содержат не только значимые положения для охраны окружающей среды, в том числе охраны и использования геопарков, которые должны быть трансформированы во внутреннее отечественное законодательство, но и важнейшие принципы международного сотрудничества государств по недопущению экологического и экогенного вреда.

Во-вторых, международные правовые нормы в сфере охраны окружающей среды составляют основу международного управления – универсальной организации специальной компетенции в сфере охраны окружающей среды, направленной на формирование и развитие международно-правовых режимов использования природных ресурсов, защиты и сохранения природной среды, в том числе охраны и использования геопарков. Основываясь на международных правовых нормах, международное управление позволяет своевременно и адекватно реагировать на угрозы, обусловленные ухудшением состояния окружающей среды, в том числе касательно сферы охраны и использования геопарков, и одновременно осуществлять воздействие через нормы международного права на международную и внутригосударственную деятельность в данной сфере.

В-третьих, международно-правовой режим охраны и использования геопарков как структурный элемент их правового режима представляет собой

систему международно-правовых способов и средств, способствующих функционированию геопарков, закрепленных в международных соглашениях, ратифицированных государством в соответствии с положениями ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Международные декларации и соглашения содержат в себе положения, определяющие направления международного экологического сотрудничества применительно к вопросам функционирования и развития геопарков, формулируют цели и задачи создания международно-правового режима охраны и использования геопарков.

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.¹³⁴ Кроме этого была создана Международная программа по геонаукам и геопаркам посредством объединения Международной программы по геонаукам с воссозданной Глобальной сетью геопарков ЮНЕСКО – выдающихся природных памятников геологической истории планеты. Соответственно, в 2016 году при Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО был создан российский Комитет международной программы ЮНЕСКО по геонаукам и геопаркам, в состав которого вошли соответствующие специалисты¹³⁵. Среди основных задач Комитета – активизация работы по созданию региональных геопарков России, рассмотрение и представление заявок российских геопарков на получение статуса Глобальный геопарк ЮНЕСКО, изучение мирового опыта создания и

¹³⁴ Глобальные геопарки получают новый статус ЮНЕСКО // URL: <https://www.unesco.org/ru/articles/globalnye-geoparki-poluchayut-novyy-status-yunesko> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹³⁵ Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2009 года № 1242-р «О составе Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО» (с изм. от 22 декабря 2018 года) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26 декабря 2018 года (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

управления геопарками, популяризация знаний о целях и задачах геопарков¹³⁶.

Глобальные геопарки ЮНЕСКО (UGGp) – это единые географические районы, в которых объекты и ландшафты международного геологического значения управляются на основе целостной концепции охраны, образования и устойчивого развития. Их подход «снизу вверх», заключающийся в сочетании охраны природы с устойчивым развитием при участии местных сообществ, становится все более популярным. В настоящее время в 48 странах насчитываются 195 Глобальных геопарков ЮНЕСКО.¹³⁷

По мнению Е.Д. Корф международное сообщество осознало тот факт, что проблема охраны окружающей среды, в том числе охраны геопарков, не является предметом заботы отдельного государства, а должна решаться совместными усилиями всех государств. В настоящее время международное сообщество в целях охраны геопарков проводит политику о необходимости признания каждого отдельно взятого геопарка, имеющего международную значимость, придание ему международного статуса ЮНЕСКО, включение всех геопарков в единую систему геопарков¹³⁸.

В информации О.В. Петрова и М.А. Федонкина о деятельности Российского комитета международной программы по геонаукам и геопаркам при Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО¹³⁹ содержатся:

определение геопарка – «в мировой практике под термином «Геопарк» понимается территория с геологическим наследием международного или регионального значения, на которой реализуется стратегии комплексного управления геологическим и культурным наследием для инновационного,

¹³⁶ URL: <http://unesco.ru/activity/igcp/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹³⁷ Глобальные геопарки ЮНЕСКО // URL: <https://www.unesco.org/en/iggp/geoparks/about> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹³⁸ Корф Е.Д. Геопарк как платформа эффективного взаимодействия общества и природы // Наука и туризм: стратегии взаимодействия. 2015. № 4. С. 5-9.

¹³⁹ Петров О.В., Федонкин М.А. О российском Комитете международной программы по геонаукам и геопаркам при Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО. Расширенное заседание Российского комитета Международной Программы по геонаукам и геопаркам 24 апреля 2018 года, Санкт-Петербург // URL: <https://www.unesco.org/en/iggp/geoparks/about> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

комплексного и устойчивого развития территории, с уважением местных традиций»;

выделены четыре основных задачи, которые решаются при создании геопарка: 1) сохранение геологического и культурного наследия; 2) образовательная (просветительская) задача; 3) задача экономического развития региона; 4) вовлечение местного населения в организацию и управление геопарком.

Также дана информация о работе комитета согласно Уставу Международной программы по геонаукам и геопаркам (МППГ):

координация национального вклада в деятельность Глобальных геопарков ЮНЕСКО в рамках МППГ;

определение геологического наследия и повышение осведомленности общественности о важности этого наследия;

содействие развитию новых Глобальных геопарков ЮНЕСКО, оценка и утверждение заявок, касающихся присвоения статуса, повторной аттестации и продление статуса;

наблюдение за любой миссией по оценке или повторной аттестации;

представление национальной комиссии по делам ЮНЕСКО всех заявок, касающихся Глобальных геопарков ЮНЕСКО, которые затем будут направлены ЮНЕСКО;

обеспечение надлежащего исключения района из списка Глобальных геопарков ЮНЕСКО в рамках МППГ, если того пожелает этот район или если он не пройдет процесс повторной аттестации;

содействие международному сотрудничеству между Глобальными геопарками ЮНЕСКО.

Кроме того, выделены сдерживающие факторы, препятствующие развитию сети геопарков в России:

1) *отсутствие нормативной правовой базы по геопаркам.* В федеральном российском законодательстве отсутствует понятие «геопарк», хотя закон об «особо охраняемых природных территориях» и допускает

организацию «других» природоохранных категорий;

2) слабая информированность населения и местных властей о задачах создания геопарков. Геопарки отождествляют с природными памятниками и заказниками, на территории которых законодательством запрещается хозяйственная деятельность. Это противоречит основным критериям геопарка ЮНЕСКО согласно Уставу МПГГ: экономическое развитие региона и вовлечение местного населения в организацию и управление геопарком;

3) относительная инертность бизнес сообщества, которое не спешит вкладывать средства в проекты создания геопарков. Хотя успешных примеров совмещения природоохранных задач и развития экологического туризма в России довольно много.¹⁴⁰

Из этой информации о деятельности Российского комитета международной программы по геонаукам и геопаркам при Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО следует, что сопредседатели Российского Комитета международной программы по геонаукам и геопаркам считают необходимым реализацию п. 3 ст. 2 Федерального закона об ООПТ в части принятия субъектами Российской Федерации законов об установлении иной категории ООПТ – геопарков.

Следует отметить важную роль Устава Международной программы по геонаукам и геопаркам ЮНЕСКО и Руководящих принципов работы Глобальных геопарков ЮНЕСКО.¹⁴¹ Они были приняты на 38 сессии Генеральной Конференции ЮНЕСКО в ноябре 2015 года.¹⁴² Программа состоит из двух частей: Часть А. Международная программа по геонаукам и часть В. Глобальные геопарки ЮНЕСКО. В МПГГ подчеркивается необходимость сохранения и повышения ценности районов, имеющих

¹⁴⁰ См.: там же.

¹⁴¹ Устав международной программы по геонаукам и геопаркам ЮНЕСКО // URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260675_rus (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁴² Глобальные геопарки получают новый статус ЮНЕСКО // URL: <https://www.unesco.org/ru/articles/globalnye-geoparki-poluchayut-novyy-status-yunesko> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

большое геологическое значение в истории Земли, а также закрепляется подход обеспечения возможности сохранения и популяризации геологической значимости этих районов в интересах науки, образования и культуры наряду с их использованием в качестве устойчивого экономического ресурса, например, посредством развития ответственного туризма.

Исходя из Устава МПГГ Глобальные геопарки ЮНЕСКО в рамках МПГГ являются механизмом международного сотрудничества, посредством которого районы геологического наследия международного значения оказывают друг другу поддержку на основе подхода к сохранению этого наследия по принципу «снизу вверх» для взаимодействия с местными сообществами в интересах популяризации этого наследия и применения устойчивого подхода к развитию таких территорий. Эти районы могут подавать через МПГГ заявки в ЮНЕСКО в целях присвоения им статуса «Глобального геопарка ЮНЕСКО», исходя из более широкого мандата Организации (Часть В., ст. 1).

В Руководящих принципах работы Глобальных геопарков ЮНЕСКО предусмотрено, что Глобальные геопарки ЮНЕСКО являются едиными, объединенными географическими районами, где управление объектами и ландшафтами международного геологического значения осуществляется на основе целостной концепции охраны, образования и устойчивого развития. Международное геологическое значение глобального геопарка ЮНЕСКО определяется научными специалистами, входящими в «группу по оценке Глобальных геопарков ЮНЕСКО», которые подготавливают глобальную сравнительную оценку на основе прошедших рецензирования, опубликованных исследований, проводившихся на геологических объектах в этом районе. Глобальные геопарки ЮНЕСКО используют геологическое наследие в связи со всеми другими аспектами природного и культурного наследия района в интересах повышения осведомленности общественности и более углубленного понимания ключевых вопросов, возникающих перед

обществом в контексте динамичного развития планеты, на которой мы все живем (п. 2.2).

Кроме этого, в этом же документе определены *критерии для Глобальных геопарков ЮНЕСКО* (п. 3). Эти критерии можно классифицировать исходя из цели – комплексного и устойчивого развития соответствующей территории:

1) *физико-географические* – наличие четко определенных границ и надлежащего размера геопарка (i);

2) *управленческие* – наличие целостной концепции охраны, образования и устойчивого развития единой территории (i); использование геологического наследия в связи (наряду) со всеми другими аспектами природного и культурного наследия в интересах повышения осведомленности общественности о ключевых вопросах динамичного развития планеты как основы жизни (ii); активное привлечение местных сообществ и коренных народов к управлению с учетом их социальных и экономических потребностей (v); в управлении должны быть представлены все соответствующие местные и региональные участники и органы власти (v); обмен опытом и экспертными знаниями, осуществление совместных проектов в рамках глобальной сети геопарков (ГСГ) (vi);

3) *юридические* – территория геопарка должна иметь орган управления, обладающий признанным статусом в рамках национального законодательства (iii); допустимость вхождения в территорию геопарка иных объектов всемирного наследия, в том числе биосферных заповедников, при наличии обоснования, что это принесёт дополнительную пользу (в том числе благодаря обладанию независимым брендом и синергии с другими объектами) (iv); обязательность членства в ГСГ (vi); соблюдение местных и национальных законов, касающихся охраны геологического наследия (vii); орган управления не должен принимать непосредственное участие в продаже геологических предметов, должен противодействовать неустойчивым моделям торговли геологическими материалами в целом, торговля

геологическими материалами может допускаться в исключительных случаях, при условии четкого публичного разъяснения, обоснования и мониторинга в качестве наилучшего варианта для геопарка в связи с местными обстоятельствами (vii).

По мнению ответственного секретаря Российского комитета МПГГ С. Семилеткина, выраженному на X Международном культурном форуме (МКФ) в Ульяновске, определены пять основных критериев, позволяющих территории войти в глобальную сеть геопарков. «Природный парк должен быть единым географическим объектом с четко определённой территорией, включающей геологические памятники международного значения. Команда, занимающаяся развитием этой территории, должна в своей работе следовать следующим принципам - сохранение геологического, природного и культурного наследия, образовательная, просветительская задача, экономическое развитие региона и вовлечение местного населения в организацию и управление геопарком».¹⁴³

С точки зрения соотношения организации, управления и правового режима геопарков со *стратегическим планированием* представляет интерес Модельный закон «О развитии и охране горных территорий»¹⁴⁴, в ч. 4 ст. 29 «Особо охраняемые природные территории» которого предусмотрено, что особой охране в соответствии с международными соглашениями и законодательством государства подлежат биосферные заповедники, *глобальные геопарки*, объекты всемирного природного и культурного наследия, рамсарские угодья, расположенные на *горных территориях*. Планирование хозяйственной деятельности, которая может оказать негативное воздействие на состояние указанных объектов, причинить

¹⁴³ Юхтанов А. От природного заказника к геопарку ЮНЕСКО // Российская газета, 17 сентября 2020 года; URL: <https://rg.ru/2020/09/17/reg-pfo/ot-prirodnogo-zakaznika-k-geoparku-iunesko.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁴⁴ Постановлением № 51-12 Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «О модельном законе «О развитии и охране горных территорий», Санкт-Петербург, 27 ноября 2020 года // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ, URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

экологический вред, включая разработку *документов стратегического планирования*, осуществляется с учетом мнения соответствующих международных организаций.

Рассмотренные международные правовые акты в области охраны окружающей среды создают основу для формирования концепции создания, развития и охраны геопарков.

Т.В. Злотникова 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. Рассмотрев международный и региональный опыт развития геопарков как правовой основы изменения экологического законодательства, она акцентировала внимание, что безусловным лидером по количеству глобальных геопарков является Китай. В этой стране зарегистрировано 39 глобальных геопарков, которые составляют почти треть от общего количества геопарков глобальной сети. Страна лидирует и по общему количеству созданных геологических парков. Подобный китайскому международный опыт вполне применим и для нашей страны, но пока созданию геопарков общенационального и тем более глобального значения у нас не уделяется достаточно внимания, хотя Россия богата не менее значимыми геологическими территориями. Создание геопарка преследует три цели: сохранение геологического наследия конкретной территории, популяризация геологических и экологических знаний и достижение устойчивого развития территории. Обобщенная основная цель, стоящая перед создателями геопарков, может быть сформулирована так: «повышение охраны, обустройства и популяризации территорий, на которых выявлены геологические и геоморфологические объекты, представляющие научный, культурно-просветительский, образовательный, рекреационный, природоохранный и туристический потенциал». В деятельности геопарков важным элементом выступает геоконсервация, а также ряд образовательно-популяризационных мер по продвижению общеэкологических знаний и

знаний наук о Земле.¹⁴⁵

В итоге, Т.В. Злотникова пришла к выводу, что назрела необходимость правового встраивания геопарков в современное экологическое законодательство, возможно, в качестве дополнительной самостоятельной категории ООПТ, что будет весьма своевременной мерой, способствующей общенаучным, природоохранным и рекреационным интересам причастных регионов и позволит стимулировать эффективное развитие территорий, их социально-экономический рост и развитие туризма. При правовом закреплении режима геопарков как разновидности ООПТ очень важно не допустить дополнительного правового и смыслового размывания основной природоохранительной функции, ради которой создавались подобные отечественные ООПТ.¹⁴⁶

Е.В. Лунева, рассмотрев критерии Глобальных геопарков ЮНЕСКО, обоснованно пришла к выводу, что их режим направлен на увеличение рекреационного потенциала геологических объектов с охранным статусом без ослабления их природоохранного режима. Представляет интерес её анализ пересечения территории геопарка с объектом всемирного наследия или биосферным резерватом, их отличий с учетом их миссий, при котором миссия Глобальных геопарков ЮНЕСКО состоит в защите георазнообразия при активном взаимодействии с местным населением для устойчивого экономического развития, и вывод, что каких-либо дополнительных элементов в правовом режиме геопарка после получения им статуса ЮНЕСКО не появляется.¹⁴⁷

Она отметила, что в период с 1990 год по 2015 год происходило

¹⁴⁵ Злотникова Т.В. Международный и региональный опыт развития геопарков как правовая основа изменения экологического законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 4 (66). С. 30 - 31. В настоящее время в КНР – 41 геопарк ЮНЕСКО // URL: <http://www.globalgeopark.org/aboutGGN/MemberList/index.htm> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁴⁶ См.: Злотникова Т.В. Международный и региональный опыт развития геопарков как правовая основа изменения экологического законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 4 (66). С. 42.

¹⁴⁷ Лунева Е.В. Указ. соч. С. 34-35.

позапанное формирование концепции геопарков. На мировом уровне разработана целостная концепция геопарков как форм устойчивого управления в области охраны и использования объектов геологического наследия международного значения, обеспечения георазнообразия, которая активно развивается. В научной литературе обосновывается роль геопарков при достижении целей ЮНЕСКО в области устойчивого развития на период до 2030 года. Увеличивается количество стран, присоединившихся к глобальной сети геопарков. В 2022 году режим Глобальных геопарков ЮНЕСКО был введен в восьми объектах. Это свидетельствует, что все больше государств осознает экологические, социальные и экономические выгоды от усиления охраны геологического наследия, увеличения его туристического потенциала, популяризации геологической науки и экологического образования, а также развития сельских территорий.¹⁴⁸

В мире существует множество способов интеграции норм о геопарках в национальное законодательство. В СНГ признается важность сохранения редких геологических объектов, создания и развития геопарков, а также необходимость правовой охраны абиотической составляющей природной среды в целом (геологических обнажений, объектов и комплексов неживой природы, горных территорий и др.). Место объектов геологического наследия в системе объектов отношений в области действующей правовой охраны окружающей среды Республики Беларусь определяется их принадлежностью к категории «иных природных объектов». Учитывая природную, научную, историческую, культурную, познавательную, образовательную, эстетическую, туристическую и рекреационную ценность геологического наследия, можно сделать вывод, что они заслуживают самостоятельной правовой охраны и требуют особого научного внимания. В Бразилии существуют точки зрения, что в стране отсутствует целостная государственная политика в отношении георазнообразия, геологического наследия, геотуризма и геопарков, а также

¹⁴⁸ Лулева Е.В. Правовая охрана геологического наследия // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2022. № 2. С. 70.

соответствующее правовое регулирование, но необходимость принятия национального законодательства для геопарков вызывает дискуссию: с одной стороны, отсутствие законодательства не ограничивает создание геопарков и допускает широкий спектр форм управления, может быть частной инициативой (создание на основе частных природных заповедников, владельцы которых свободны от уплаты налогов), а с другой – в правовом вакууме сложно гарантировать защиту георазнообразия на должном уровне. Схожая ситуация – в Таиланде. Особенности создания и функционирования геопарков и ООПТ, включая вопросы управления, определяются по-разному: геопарк может находиться на границе природного парка, и обе территории будут в ведении одного органа власти (опыт Италии); геопарк может включать в себя природный парк, и обе территории подчиняются разным управленческим структурам (опыт Германии). Применительно к Республике Беларусь Е.В. Лунева предложила в Законе «Об особо охраняемых природных территориях» установить понятие «национальный геопарк», но не в качестве самостоятельной категории ООПТ, а как дополнительный режим для национального парка или модель управления сетью геологических и иных заказников и памятников природы местного значения. В отношении правовой охраны ценных геологических объектов предложено закрепить два вида национальных геопарков: геопарки республиканского значения и геопарки местного значения.¹⁴⁹

В другой работе Е.В. Лунева отмечает, что в Китае закреплён широкий подход к правовой охране редких природных достопримечательностей, базирующийся не только на сохранении биотической, но и абиотической составляющей природы. В положении об управлении в области охраны геологического наследия 1994 года введено легальное определение «геологическое наследие», предусмотрено создание ООПТ геологического наследия национального, провинциального и префектурного/окружного

¹⁴⁹ См.: Лунева Е.В. Правовая охрана геологического наследия // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2022. № 2. С. 71–77.

уровней, к которым отнесены и геопарки. Разделение функциональных зон геопарка основывается на различиях в функциях землепользования, охраны геологического наследия и туристической деятельности. Среди них могут быть выделены: охранные зоны геологического наследия (ООПТ, охранные зоны первого класса, охранные зоны второго класса и охранные зоны третьего класса); природно-экологическая зона; зона научно-популярного образования; зона обслуживания туристов; зона управления; зона жилой застройки и другие.¹⁵⁰

В Испании охрана и рациональное использование георазнообразия регулируется не самостоятельным нормативным правовым актом, как в Китае. Соответствующие положения включаются в нормативные правовые акты о сохранении биоразнообразия, ООПТ, сельских территориях. В Законе Испании 42/2007 от 13 декабря «О природном наследии и биоразнообразии» (пп. «b», «d» ст. 2) отражена необходимость сохранения и восстановления биоразнообразия, и георазнообразия. Закреплен термин «георазнообразии» (п. 18 ст. 3), который используется в определении природных ресурсов, также выделяется геологическое наследие. В Законе Испании 15/1975 от 2 мая «Об охраняемых природных территориях» (ст. 2-5) в перечне таких территорий «геопарков» нет, но предусмотрено создание геологических заповедников. В определениях «национальные парки», «природные зоны национального интереса» имеются указания на выдающиеся геоморфологические образования. Определение «геопарки» содержится в Законе Испании 42/2007 от 13 декабря «О природном наследии и биоразнообразии» (п. 19 ст. 3)¹⁵¹ –

¹⁵⁰ Лунева Е.В. Рациональное использование геологического наследия в геопарках: законодательство России, Китая и Испании // Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права: сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / отв. ред. проф. А. К. Голиченков; сост. Л.Е. Бандорин, А.А. Воронцова, Н.М. Заславская. – Москва : Издательство Московского университета, 2022. – 303 с. – (Электронное издание сетевого распространения) – URL: https://www.law.msu.ru/uploads/files/2022-05-27_Sofrino_Итог.pdf ; с. 192-196; с. 194 (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁵¹ См.: там же, с. 194-195.

«геопарки или геологические парки: ограниченные территории, которые представляют уникальные геологические формы, имеющие особое научное значение, уникальность или красоту и которые представляют геологическую эволюционную историю и события и процессы, которые их сформировали. Также места, которые выделяются своими археологическими, экологическими или культурными ценностями, связанными с Землёй».¹⁵²

В заключении она пришла к выводу, что в российское законодательство нормы о геопарках могут быть интегрированы разными путями: в качестве самостоятельной категории ООПТ с соответствующей дифференцированной системой правовых ограничений и запретов на всей территории геопарка (Китай); путем придания национальным и региональным ООПТ дополнительного статуса геопарка (Испания); как способ управления в области охраны и рационального использования сети ООПТ геологического и иного профиля. Можно закрепить еще более гибкий подход, установив вариативность перечисленных правовых моделей создания и функционирования геопарков.¹⁵³

Таким образом, в результате рассмотрения становления и развития правовых основ геопарков в России и международном праве можно прийти к следующим выводам.

1. Историческими периодами становления и развития правовых основ охраны геологических объектов, имеющих научное, культурное и иное значение, являются:

1) с начала XX века по настоящее время – через 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

¹⁵² URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-21490-consolidado.pdf> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁵³ См.: Лунева Е.В., там же, с. 196; Лунева Е.В. Правовая охрана и рациональное использование геологического наследия в геопарках // Государство и право. 2023. № 2. С. 81.

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.

2. 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».

3. 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, 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.

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

2) управленческие; 3) юридические.

5. 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 даст этой территории необходимый правовой режим, обеспечивающий комплексную охрану и развитие туристической и рекреационной деятельности собственно территории, в пределах которой имеются геологические объекты, имеющих научное, культурное и иное значение.

Глава 2. Понятие правового режима геопарков и обеспечивающие его правовые средства

§ 2.1. Понятие правового режима геопарков

Категория «правовой режим» применяется во многих отраслях права и официальных текстах нормативно-правовой литературы. Часто категория «правовой режим» используется для обозначения объекта правового регулирования, дифференцируется в зависимости от сферы правового регулирования и отрасли права. Исходя из этого, возникает необходимость уяснения значения и содержания категории «правовой режим» применительно к геопаркам.

Определение понятия «правовой режим» на законодательном уровне не закреплено. Единого научного определения категории «правовой режим» в юридической науке нет. В общей теории права и науке отдельных отраслей права можно найти разные определения данной категории.

Так, Большая Советская Энциклопедия дает определение «режима» (от французского *regime*, от латинского *regimen* – управление) как: 1) государственный строй, метод правления; 2) точно установленный распорядок жизни, работы, отдыха, питания, сна; 3) совокупность правил, мероприятий, норм для достижения той или иной цели.¹⁵⁴ С.И. Ожегов определяет режим как совокупность фактических, природных, физических и технологических признаков, которые присущи для конкретного вида явлений.¹⁵⁵ Некоторые правоведы рассматривают правовой режим как «социальный режим» некоторого объекта, закрепленный правовыми нормами

¹⁵⁴ Большая Советская Энциклопедия [Текст]: [В 30 т.] / Глав. ред. А. М. Прохоров. - 3-е изд. - Москва: Сов. энциклопедия, 1969. 26 см.

¹⁵⁵ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка [Текст]: 100000 слов, терминов и выражений: [новое издание] / Сергей Иванович Ожегов; под общ. ред. Л. И. Скворцова. - 28-е изд., перераб. - Москва: Мир и образование, 2015. - 1375, [1] с.: портр.; 22 см. - (Новые словари).; ISBN 978-5-94666-657-2.

и обеспеченный совокупностью юридических средств¹⁵⁶.

С.С. Алексеев понимал под правовым режимом порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования¹⁵⁷.

Д.Н. Бахрах определял правовой режим как «совокупность юридических средств регулирования – отраслевой юридический инструментарий, опосредованных отраслевым методом правового воздействия и базирующихся на принципах специфичных для данной отрасли»¹⁵⁸.

Н.И. Матузов, А.В. Малько, О.С. Родионов правовой режим рассматривали как особый порядок правового регулирования, который выражается в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права¹⁵⁹.

Р.Т. Мухаев отмечает, что правовой режим означает совокупность способов, методов и типов правового регулирования, которые выражают специфику и характер правового воздействия и складываются внутри каждой отрасли права¹⁶⁰.

А.В. Мелехин раскрывает сущность правового режима как определяемую законодательством совокупность приемов и методов, которые применяются органами государственной власти в ходе регулирования

¹⁵⁶ См., напр. Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы/ Г.С. Беляева// Вестник Саратовской государственной юридической академии. Дополнительный выпуск (85). 2012. С. 27; Калиниченко М.М. Правовой режим территориальных мер охраны морской среды: Дис. ... канд. юрид. наук: - Москва, 2008. 208 с.

¹⁵⁷ Алексеев С.С. Теория права. - М.: Изд-во «БЕК», 1995. С. 107.

¹⁵⁸ Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Норма, 2002. С. 230.

¹⁵⁹ См., напр.: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики/ Н.И. Матузов, А.В. Малько// Правоведение. 1996. С. 16 – 29.

¹⁶⁰ Мухаев Р.Т. Теория государства и права/ Р.Т. Мухаев. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во «Юрайт». 2016. С. 416.

общественных отношений для достижения поставленных целей¹⁶¹.

В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.И. Гойман полагают, что правовой режим представляет собой качественно целостную специфическую систему средств, приемов, методов правового регулирования сферы общественных отношений¹⁶².

Е.А. Суханов раскрывает понятие «правовой режим» применительно к сфере гражданских правоотношений следующим образом: «смысл категории объектов гражданских правоотношений (объектов гражданских прав) заключается в установлении для них определенного гражданско-правового режима, то есть возможности или невозможности совершения с ними определенных действий (сделок), влекущих известный юридический (гражданско-правовой) результат»¹⁶³.

В.И. Сенчищев полагает, что правовой режим представляет собой совокупность всех позитивных предписаний, которые содержатся в императивных и диспозитивных нормах, и основанных на них правовых притязаний, определяющих права, обязанности, дозволения, запреты и предписания абсолютно всех лиц по поводу предмета (явления) в отношении которого они установлены¹⁶⁴.

В.А. Горленко обосновывает, что правовой режим представляет собой нормативный порядок, который является средством достижения конкретных целевых установок и который осуществляется при помощи юридических (правовых) средств и методов, направленных на реализацию правил поведения, закрепленных в правовых нормах, а также на осуществление мер юридической ответственности¹⁶⁵.

¹⁶¹ Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации: монография / А.В. Мелехин; Акад. упр. МВД России. - Москва: Акад. упр. МВД России, 2008. С. 21.

¹⁶² Бабаев В.К. Теория функций современного российского государства: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Москва, 2001. С. 4.

¹⁶³ Суханов Е.А. См.: Гражданское право: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. - М., 2004. Т. 1. С. 81.

¹⁶⁴ Сенчищев В.И. Объект гражданского правоотношения // Актуальные вопросы гражданского права. - М., 1998. С. 140.

¹⁶⁵ Горленко В.А. Режим правового регулирования (теоретико-прикладной аспект): Дис.

А.А. Иванов рассуждает, что правовой режим - это особенный порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права¹⁶⁶.

Применительно к диссертационному исследованию интересной важными являются позиция правоведов, которые предприняли попытку дать юридическое определение правовому режиму земель и ООПТ.

Так, И.И. Евтихий утверждал, что земельный (правовой) режим - это статус прав и обязанностей органов земельного управления в отношении земель¹⁶⁷. Такой же позиции относительно определения правового режима придерживался ученый А.В. Венедиктов¹⁶⁸.

По мнению Г.А. Аксененка, определение правового режима должно включать в себя следующие признаки: 1) понятие земель как объекта конкретного земельного отношения; 2) определение круга землепользователей этих земель и установление их прав и обязанностей; 3) установление порядка государственного управления землями; 4) указание на формы и меры юридической ответственности, предусмотренные законом для пользователей¹⁶⁹.

А.А. Транин, размышляя о критериях отграничения одних охраняемых территорий от других, считал, что одним из критериев должна являться особая значимость, уникальность природного комплекса и соответствующая этому правовая регламентация (правовой режим, правовой статус) его организации и деятельности. Правовой режим той или иной охраняемой

канд. юрид. наук: 12.00.01. - СПб., 2002. С. 37.

¹⁶⁶ Иванов А.А. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия. - М.: Экзамен, 2006. С. 243.

¹⁶⁷ Евтихий И.И. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса // Вестник Томск. Ун-та. 2008. № 315. С. 17.

¹⁶⁸ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. - М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1948. 839 с.

¹⁶⁹ Аксененок Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения. - М.: Юрид. лит., 1969. 472 с.

территории как бы подчеркивает её специфику и важность и, соответственно, различие в степени режима ограничений воздействия человека на природу. Одним из важных элементов правового режима заповедности является изъятие охраняемой территории из хозяйственного оборота, полное запрещение использования охраняемой территории в рекреационных целях, т.е. установление режима абсолютной заповедности. Такая модель принята в СССР. Вместе с тем, он также отмечал, что понимание места охраняемых территорий в системе природопользования, их задач, а, следовательно, принципов деятельности и режимов охраны с течением времени менялось. В капиталистических странах (США, Канаде, в странах Западной Европы) основной задачей при организации охраняемых территорий признавалась охрана произведений природы ради удовлетворения потребности людей в отдыхе на природе, обеспечение психологической разрядки в общении с ней, удовлетворения эстетических потребностей, т.е. туризм и отдых на природе. Это отразилось и в названии этих территорий – национальные парки.¹⁷⁰

И.А. Иконицкая понятие «правовой режим» определяла как установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как объекту права собственности и иных прав на земельные участки как природного ресурса, который выполняет определенные Конституцией Российской Федерации важнейшие социально-экономические функции – основы жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории¹⁷¹.

А.К. Голиченков рассматривает правовой режим земель как систему элементов, включающую: а) принципы, распространяющиеся на совокупность правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории; б) состав субъектов прав на земли данной категории; в) порядок возникновения и прекращения прав и

¹⁷⁰ Транин А.А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. М., Издательство «Наука», 1987; с. 15, 16.

¹⁷¹ Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. - М. 1991. С. 79.

обязанностей субъектов прав на земли данной категории; г) санкции за нарушение правовых норм, регулирующих отношения по использованию и охране земель той или иной категории; правовой режим земель определяется исходя из их разрешенного использования.¹⁷²

Б.В. Ерофеев указывал, что категория «правовой режим» является многогранной, применительно к отдельным отраслям права имеет разное содержание, и поэтому не может быть его единого толкования¹⁷³.

О.И. Крассов полагал, что правовой режим – это определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, которые используют земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования, ограничения прав¹⁷⁴.

Н.Л. Лисина в понятие «правовой режим земель» включает четыре аспекта: 1) правовой режим земель (общий правовой режим); 2) правовой режим земель определенной категории (особенный правовой режим); 3) правовой режим видов земель определенной категории (специальный правовой режим); 4) правовой режим конкретного земельного участка или частного земельного участка¹⁷⁵.

А.С. Трифонов указывает, что правовой режим представляет собой «совокупность всех действующих правовых предписаний, определяющих разрешенное использование, правила и условия включения в гражданский оборот земельных участков, их охраны, учета и мониторинга, в соответствии с принадлежностью земельных участков к той или иной категории земель и

¹⁷² Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. 448 с.; СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷³ Ерофеев Б.В. Основы земельного права. - М.: Юрид. лит. 1971. С. 76.

¹⁷⁴ Крассов О.И. Правовой режим государственного лесного фонда / О. И. Крассов; Отв. ред. Н.И. Краснов. - М.: Наука, 1985. - 223 с.

¹⁷⁵ Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений. Учебно-практическое пособие / Н.Л. Лисина; Отв. ред.: Крассов О.И. - М.: Дело, 2004. С. 231.

территориальным зонированием»¹⁷⁶.

Г.С. Беляева характеризует правовой режим как особый нормативный порядок регулирования на основе установленных и обеспеченных государством правовых средств, направленный на создание условий для удовлетворения интересов субъектов права, который выражается в специфике способов и гарантий его реализации и основывается на действии общих принципов, приводящих все его элементы в единую упорядоченную систему¹⁷⁷.

С.Р. Багаутдинова ограничение в обороте земель в границах курортов и ООПТ связывает с ограничением возможности приобретения их в частную собственность¹⁷⁸, т.е. с их правовым режимом.

В каждой из выше перечисленных правоведами формулировок определения категории «правовой режим» имеются признаки, среди которых следует выделить:

- устанавливается законодательством и обеспечивается принудительной силой государства;
- имеет своей целью регламентировать конкретную сферу общественных отношений, устанавливает субъектов и объектов права;
- является определенным порядком правовой регламентации, имеет совокупность юридических средств;
- содействует реализации прав и исполнению обязанностей субъектами правоотношений.

Важно отметить, что некоторые ученые-правоведы, рассматривая отдельные вопросы охраны окружающей природной среды, полагают, что

¹⁷⁶ Трифонов А.С. Правовой режим земель промышленности/ А.С. Трифонов. - М.: Волтерс-Клувер, 2007. С. 73.

¹⁷⁷ Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы/ Г.С. Беляева// Вестник Саратовской государственной юридической академии. Дополнительный выпуск (85). 2012. С. 30.

¹⁷⁸ См.: Багаутдинова С.Р. Публичные и частные интересы в регулировании оборотоспособности земель в границах курортов // Экологическое право. 2017. № 6. С. 17 - 21; Багаутдинова С.Р. Правовое регулирование и практические аспекты предоставления права частной собственности на землю // Экологическое право. 2018. № 6. С. 26.

необходимо принципиально различать понятия «правовой режим» и «эколого-правовой режим».

Так, Д.Д. Барамидзе в своей работе отмечает, что «правовой режим Арктической зоны Российской Федерации» и «эколого-правовой режим Арктической зоны Российской Федерации» – разные понятия¹⁷⁹, соотносятся как целое и частное, правовой режим Арктической зоны Российской Федерации включает в себя помимо охраны окружающей среды и обеспечения безопасности населения, направления социально-экономического развития, обеспечение военной безопасности, развитие информационных технологий и связи, стимулирование научных исследований и создание технологий, а также международное сотрудничество, правовой режим включает в свой состав эколого-правовой режим Арктической зоны Российской Федерации.

Полагаем, что применительно к таким природным объектам как геопарки не следует проводить принципиальное отличие между понятиями «правовой режим» и «эколого-правовой режим». Сохранение уникальных природных объектов (геопарков, иных разновидностей особо охраняемых природных территорий), обеспечение рационального использования их природных ресурсов возможно не столько посредством эколого-правовых средств, сколько посредством целого комплекса правовых, социально-экономических средств, в том числе проводимой государственной политики по охране уникальных природных объектов. Другими словами, сохранить окружающую природную среду, уникальные природные объекты невозможно лишь посредством установления эколого-правового режима. Государственная политика, государственные программы, иные инструменты и меры государственной власти, то есть все то, что составляет понятие «правовой режим», должны быть использованы в этом деле.

Определение понятия «правовой режим геопарков» позволяет выделить

¹⁷⁹ Барамидзе Д.Д. Эколого-правовой режим Арктической зоны: современное состояние и перспективы развития: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 2018. С. 76.

следующие его характерные признаки, которые, с учетом позиции Г.С. Беляевой¹⁸⁰, можно определить следующим образом.

Во-первых, нормативное закрепление правового режима геопарков. Смысл указанного признака состоит в том, что правовые средства и приемы, регламентирующие охрану и использование геопарков, находят свое закрепление в нормативных правовых актах, что способствует наилучшему уяснению и неотъемлемому соблюдению субъектами правоотношений правовых предписаний.

Во-вторых, установление правовых предписаний в правовом режиме геопарков ориентировано на регулирование отношений по охране природных объектов и рациональному использованию природных ресурсов геопарков. Цель регламентации отношений по охране и рациональному использованию природных ресурсов геопарков должна закрепляться в соответствующих нормативных правовых актах.

В-третьих, направленность регулирования. Смысл данного признака состоит в том, что в целях надлежащей охраны природных объектов и рационального использования природных ресурсов геопарков могут применяться и варьироваться разнообразные правовые приемы и средства воздействия (например, дозволения и запреты, правовые ограничения и стимулы и т.д.).

В-четвертых, создание и определение конечных условий. Суть данного признака раскрывается в том, что помимо достижения поставленных целей – охраны природных объектов и рационального использования природных ресурсов геопарков результатом применения установленных правовых средств и приемов является создание условий для ведения хозяйственной деятельности на территории геопарков, для которой могут быть предусмотрены дополнительные требования, которые гарантируют охрану

¹⁸⁰ Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Дополнительный выпуск (85). 2012. С. 29.

природных объектов и рациональное использование природных ресурсов геопарков, в том числе защиту геопарков от антропогенного и иного негативного воздействия.

В-пятых, правовые средства, составляющие содержание правового режима, являются единой взаимодействующей системой. Только система правовых средств способна обеспечить реализацию поставленной цели. В нашем случае – это эффективная охрана природных объектов и рациональное использование природных ресурсов геопарков.

В-шестых, особая структура правового режима, которая включает в себя элементы, системно взаимосвязанные друг с другом: 1) понятие геопарков как разновидности региональных ООПТ (данный структурный элемент определяет цели и задачи правового режима геопарков, характер и специфику правового режима геопарков, границы действия правового режима геопарков); 2) систему правовых дозволений, ограничений и стимулов, позволяющих, с одной стороны, сохранять уникальные геологические памятники, развивать сеть геопарков, а с другой – поддерживать и развивать туризм и рекреацию, ведение хозяйственной деятельности, используя современные технологии, оказывающих наименьшее воздействие на окружающую среду; 3) организационно-правовой механизм регулирования (представлен государственным управлением в области охраны и использования геопарков; 4) систему зонирования территорий геопарков посредством выделения функциональных зон, обеспечивающих баланс частных и публичных интересов, сохранение уникальных геологических объектов на территориях геопарков и позволяющую вести ограниченную хозяйственную и иную не запрещенную законом деятельность.

Перечисленные структурные элементы правового режима геопарков выделены нами на основе изучения научных трудов в области экологического права¹⁸¹. Именно эти структурные элементы правового режима геопарков

¹⁸¹ Багаутдинова С.Р. Правовой режим земель курортов: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва 2014. 221 с.; Беляева Г.С. Указ соч. С. 26 – 31; Золотова О.А. Правовой режим

позволяют наиболее эффективно регламентировать их охрану и рациональное использование.

На основе вышеизложенного *правовой режим геопарков* – 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, 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.

земель охранных зон // Земельный вопрос. 2011. № 3(114). С. 47 – 56; Чернушенко С.С. Правовой режим особых охраняемых природных территорий: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - Саратов, 1999. 177 с.; Ушакова А.П. Правовой режим земель общего пользования в составе земель населенных пунктов: Дис. ... канд. юрид. наукб - Москва, 2015. 216 с.

§ 2.2. Правовые средства, обеспечивающие правовой режим геопарков

Система дозволений, ограничений и стимулов в правовом режиме геопарков во многом определяется на основе зонирования их территории. Например, выделение на территории геопарка таких зон как части территории геопарка с уникальными геологическими объектами, подлежащими особой охране, зоны рекреации и туризма свидетельствует о том, что в зоне охраны будут превалировать правовые ограничения, а в зоне рекреации и туризма – дозволения и правовые стимулы как юридические инструменты охраны и рационального использования геопарков.

В юридической науке ограничения всегда рассматривались как сдерживающие правовые средства, выполняющие превентивное значение по исключению различного рода конфликтов между субъектами права¹⁸², способствующие достижению баланса интересов личности, общества и государства¹⁸³. Прежде чем анализировать ограничения, составляющие элемент правового режима геопарков, определим, что следует понимать под категорией «ограничения». В настоящее время в действующем законодательстве четкое определение понятия «ограничения» не выработано.

Анализ положений Земельного кодекса РФ, Федерального закона об ООПТ, Федерального закона «Об охране окружающей среды» свидетельствует, что законодатель отождествляет понятия «ограничения» и «запреты», определяет понятие «ограничения» через категорию «запреты». Например, такой смысл проявляется в п. 2 ст. 15 Федерального закона об ООПТ, в котором предусмотрены такие ограничения как запреты строительства дорог, зданий, сооружений, линий электропередачи, связи,

¹⁸² Дерюгина Т.В. Теоретические проблемы в сфере осуществления субъективных гражданских прав: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. - Волгоград, 2010. С. 108, 109.

¹⁸³ Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Саратов, 2001. С. 15.

движение транспорта вне установленных мест, свободное пребывание туристов, ведения садоводства, огородничества, индивидуальное гаражное или индивидуальное жилищное строительство, эксплуатация промышленных и хозяйственных объектов и пр.

Отсутствует единообразный подход к определению понятия категории «ограничения» и в юридической науке. Так, С.С. Алексеев, А.В. Малько, Г.О. Гопия не разграничивают понятия «ограничения» и «запреты», рассматривают запреты как разновидность ограничений¹⁸⁴.

В противоположность указанной группе ученых такие представители юридической научной мысли как А.Г. Братко, В.П. Камышанский, Н.Н. Рыбушкин, Ф.Н. Фаткуллин, указывают на принципиальные отличия категорий «ограничения» и «запреты»¹⁸⁵. Свою позицию о различиях категорий «ограничения» и «запреты» они обосновывают тем, что запреты исключают какое-либо общественное отношение, исключают реализацию любой деятельности. Ограничения, по их мнению, допускают наличие общественного отношения, но предполагают удержание его в определенном порядке, жестких рамках.

На основе этого можно прийти к выводу, что ограничения представляют собой условия, которые предусматривают порядок совершения конкретных действий в конкретном объеме определенным кругом субъектов права. Так, например, собственники, землевладельцы, землепользователи и арендаторы, которые владеют земельными участками на территории geopарка, ведут хозяйственную и иную не запрещенную законом деятельность на указанных земельных участках, обязаны соблюдать правовой режим

¹⁸⁴ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. С. 65; Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. М.: Юрист, 2004. С. 95, 96; Гопия Г.О. Ограничения имущественных прав с целью обеспечения экологической безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 26.

¹⁸⁵ Братко А.Г. Запреты в советском праве. – Саратов: СГУ, 1979. С. 17; Камышанский В.П. Конституционные ограничения права собственности// Юрист. 2004. № 5. С. 6.; Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1990. С. 10, 11; Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1987. С. 157.

геопарков.

Имеются разные классификации ограничений (по цели, субъекту, объекту, основаниям возникновения и прекращения, правомочиям, отраслевые и т.д.).¹⁸⁶ Заслуживают внимания классификация ограничений права собственности на общие и частные, проведенная Д.И. Мейером и Г.Ф. Шершеневичем, по мнению которых, ограничение является общим, если оно установлено в пользу всех без изъятия, и частное, которое устанавливается единственно и исключительно в пользу какого-либо постоянного лица¹⁸⁷.

Имеет значение классификация ограничений прав как правовых средств, предложенная А.В. Малько, исходя из структуры правовой нормы с позиции информационно-психологического действия права. Правовое ограничение он рассматривает как правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц. Правовые ограничения могут выражаться в запретах, приостановлениях, обязанностях, мерах наказания и т.д.¹⁸⁸

О.М. Козырь среди мер охраны ООПТ выделила: учет этих территорий при планировании развития смежных с ними территорий и участие администрации ряда особо охраняемых природных территорий в экологической экспертизе проектов, установление охранных зон указанных территорий, запрещение или ограничение в пределах ООПТ хозяйственной

¹⁸⁶ См., например: Долинская В.В. Ограничения права собственности: понятие и виды // Закон. 2003. № 11. С. 5; Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав. М.: Статут, 2007. 255 с. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁷ См.: Мейер Д.И. Русское гражданское право. Ч. 2. М., 1997. С. 22; Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 175.

¹⁸⁸ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юристъ, 2004. С. 94 – 102; Малько А.В. Вырлеева-Балаева О.С. Правовые ограничения государственной власти: понятие и система / А.В. Малько, О.С. Вырлеева-Балаева // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 17 - 20.

деятельности, зонирование территории, осуществление охраны ООПТ силами специализированных органов и инспекций, применение мер ответственности за нарушение режима охраны данных территорий и возмещение причиненного ущерба.¹⁸⁹

В отношении земельных участков Ю.Н. Андреев выделяет блок-группы ограничений прав на них: ограничения, связанные с установленным режимом использования (целевое назначение, предельные размеры участка, сроки временного пользования); ограничения по совершению сделок с земельными участками; ограничения, зависящие от субъектов права собственности и землепользования; ограничения, возникающие на основе договорных отношений (аренда, залог); сервитуты; резервирование и т.д.¹⁹⁰

Применительно к геопаркам представляет интерес классификация ограничений права публичной (федеральной, региональной, муниципальной) собственности на земельные участки в составе подвида земель особо охраняемых природных территорий, включающая в себя два вида ограничений: права пользования и права распоряжения, предложенная А.П. Анисимовым и Э.В. Доржи-Горяевой.¹⁹¹

Критерии классификации ограничений, предложенные Е.В. Луневой, учитывают и структуру правовой нормы, и конкретную сферу правоотношений, в которой действуют правовые нормы, содержащие лимитирующее поведение субъектов права. Исходя из уменьшения объема прав на земельные участки в ООПТ она разделила ограничения на вещно-правовые (в абсолютных отношениях), обязательно-правовые, организационно-правовые, охранительно-правовые (в относительных

¹⁸⁹ Козырь О.М. Особо охраняемые природные территории - анализ современного правового регулирования // Аграрное и земельное право, 2009, № 11(59), с. 68.

¹⁹⁰ Андреев Ю.Н. Соседские отношения в гражданском праве России: теория и практика. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 208 с. // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹¹ Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. - М.: Юстицинформ, 2020. 800 с.

отношениях).¹⁹² Эта классификация взята в основу в дальнейшем применительно к геопаркам, в которых ведется хозяйственная деятельность и иная экономическая деятельность и, соответственно, возникают разные виды правоотношений.

Следует также заметить, что система ограничений правового режима геопарков с учетом положений Земельного кодекса РФ, Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», Федерального закона «Об охране окружающей среды» включает в себя комплекс требований, относящийся к различным отраслям права (например, земельного, экологического, гражданского и др.), т.е. носит межотраслевой характер. С учетом этого, следующие группы ограничений составляют содержание правового режима геопарков: вещно-правовые ограничения, обязательственно-правовые ограничения, организационно-правовые ограничения, охранительно-правовые ограничения.

Цель *вещно-правовых ограничений* состоит в том, чтобы поддержать и стимулировать сохранность и целевое использование земель в пределах территорий геопарков. Под вещно-правовыми ограничениями понимаются ограничения в абсолютных гражданских правоотношениях собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, расположенных на территориях геопарков (это отношения по поводу непосредственного обращения с земельным участком, расположенным на территории геопарка собственников, землевладельцев, землепользователей)¹⁹³. Данные ограничения затрудняют реализацию некоторых правомочий собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, расположенных на территориях геопарков. То есть они вводятся в отношении собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельные участки, расположенных на территориях геопарков.

¹⁹² Лунева Е.В. Земельные участки в особо охраняемых природных территориях. - М.: Статут, 2018. с. 90 -107.

¹⁹³ См.: Крыцула А.А. Особенности гражданско-правового режима памятников природы: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.03. – Краснодар, 2019. – С. 41.

Вещно-правовые ограничения, применяемые в отношении публичных собственников, состоят в запрете им отчуждать такие земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности (например, ст. 27 Земельного кодекса РФ).

Вещно-правовые ограничения, применяемые в отношении собственников, землепользователей, землевладельцев земельных участков, расположенных на территориях геопарков, сводятся к тому, что на указанных земельных участках они вправе реализовывать только тот вид хозяйственной деятельности и только в том объеме, который соответствует назначению геопарка, разрешенному использованию земельного участка, при котором не будет возникать угроза причинения вреда природным объектам ресурсам и природным ресурсам геопарка. Реализуя свои правомочия по отношению к указанным земельным участкам, данные лица должны соблюдать правила и требования, предусмотренные для соответствующей функциональной зоны геопарка. В федеральном законе должен быть закреплён перечень видов запрещенной деятельности на территории геопарков, которую не вправе осуществлять частные собственники, землевладельцы, землепользователи и арендаторы земельных участков в границах территории геопарка.

В случае ненадлежащего использования частными собственниками, землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков в границах территории геопарка они могут быть изъяты в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Обязательно-правовые ограничения правового режима геопарков применяются как к публичным собственникам, так и к собственникам, землевладельцам, землепользователям и арендаторам земельных участков, расположенных в границах территории геопарков. Под обязательно-правовыми ограничениями правового режима геопарков, в отличие от вещно-правовых ограничений, понимаются ограничения в относительных гражданских правоотношениях собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, расположенных на

территориях геопарков (это отношения по поводу заключения договоров, вступления в различного рода обязательства собственниками, землевладельцами, землепользователями и арендаторами, связанные с земельными участками, расположенными на территориях геопарков).

Обязательно-правовые ограничения адресованы публичному собственнику и выражаются в:

- запрете на заключение договоров о приватизации земельных участков в границах территории геопарка;

- условиях предоставления на праве срочного пользования земельных участков в границах территории геопарка в качестве служебных наделов работникам геопарка;

- условиях передачи в аренду земельных участков в границах территории геопарка, для осуществления рекреационной деятельности.

Ранее (до 30 декабря 2013 года¹⁹⁴) в отношении национальных парков в Федеральном законе об ООПТ (п. 4 ст. 12) было предусмотрено исключительное право покупки национальным парком за счет средств государственного бюджета и иных не запрещенных законом источников земельных участков частных собственников.

На первый взгляд, данное правовое ограничение с одной стороны, ставило в привилегированное положение публичного собственника национального парка, т.к. наделяло его правом исключительной покупки отдельных земельных участков, входящих в состав земель национального парка, но принадлежащих на праве частной собственности, а с другой стороны – ущемляло интересы указанных физических или юридических лиц, т.к. земельный участок можно было продать только государству. Однако право исключительной покупки являлось эффективным правовым ограничением в правовом режиме национальных парков с точки зрения

¹⁹⁴ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ) // Российская газета. № 295, 30 декабря 2013 года.

сбалансированности интересов обладателей земельных участков в национальных парках и интересов государства по охране природных достопримечательностей¹⁹⁵. На наш взгляд, целесообразно предусмотреть право преимущественной покупки таких земельных участков уполномоченным государственным органом исполнительной власти, в ведении которого находится геопарк.

Организационно-правовые ограничения правового режима геопарков имеют своей целью упорядочить общественные отношения в области охраны и использования геопарков, то есть они находят свое внешнее выражение в формализации общественных отношений в сфере функционирования геопарков.

Пример действия организационно-правовых ограничений в правовом режиме геопарков можно наблюдать в отношениях по заключению договора аренды земельного участка, расположенного в границах территории геопарка, в части определения требований к арендатору, содержания его прав и обязанностей, особенностей расторжения договора аренды земельного участка.

Основная задача *охранительно-правовых ограничений* прав на земельные участки в границах геопарков состоит в предотвращении причинения вреда геопаркам и в оказании содействия в работе по восстановлению природных комплексов, природных ресурсов геопарков в случае причинения им вреда. К числу основных охранительно-правовых ограничений относится запрет на территории геопарка осуществлять любую деятельность, которая противоречит правовому режиму геопарка, может причинить вред геологическим объектам геопарка, отдельным природным объектам и природным комплексам, повлечь деградацию или истощение

¹⁹⁵ См, напр.: Денисов С.А. Преимущественное право на заключение договора как институт, устанавливающий пределы свободы договора/ С.А. Денисов // Законодательство. 1997. № 2. С. 34 – 39; Лунева Е.В. Земельные участки в особо охраняемых природных территориях как объекты гражданских прав: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - Казань, 2015. 233 с.

природных ресурсов геопарка, культурно-историческим объектам геопарка.

Виды хозяйственной деятельности, которые разрешено осуществлять на земельных участках, входящих в границы территории геопарка, должны определяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, положением о создании каждого конкретного геопарка. Более того, в силу применения системы функционального зонирования территории геопарка виды разрешенной хозяйственной и иной не запрещенной законом деятельности должны определяться применительно к каждой зоне, выделенной на территории каждого отдельно взятого геопарка.

Также в целях предупреждения и предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на геопарки на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться *охранные зоны*. В границах охранных зон реализация деятельности, которая может оказать негативное воздействие на природные комплексы и геологические объекты геопарка, должна быть ограничена или запрещена.

Охранительно-правовые ограничения и механизм юридической ответственности за нарушение правового режима геопарков действуют комплексно, совместно. Наряду с прямыми запретами на реализацию деятельности, которая может причинить вред геопарку, другая группа охранительно-правовых ограничений способствуют тому, что ущерб, причиненный земельному участку, природным комплексам и геологическим объектам геопарка, исчисляемый на основании такс и методик, разработанных для ООПТ, обеспечивает реализацию принципа полного возмещения вреда, причиненного геопарку.

В правовом режиме геопарков наряду с правовыми ограничениями могут быть использованы и *правовые стимулы*. Утверждение о том, что правовые ограничения и правовые стимулы представляют собой «парные категории», взаимодействуют, взаимодополняют, взаимообеспечивают друг друга и являются необходимыми элементами правового режима, в целом, высказывали в своих трудах Л.И. Петражицкий, С.С. Алексеев и

А.В. Малько¹⁹⁶. Правовые стимулы рассматриваются как правовое побуждение к законопослушному поведению, которое создает режим благоприятствования интересов субъекта, что выражается в следующих характерных признаках: 1) правовые стимулы связаны с благоприятными условиями для реализации собственных интересов личности (например, отмена или снижение меры наказания); 2) правовые стимулы информируют о расширении возможностей или свободы; 3) правовые стимулы несут в себе положительную мотивацию; 4) правовые стимулы направлены на повышение позитивной активности; 5) правовые стимулы упорядочивают изменение общественных отношений¹⁹⁷. Эти особенности правовых стимулов могут быть использованы в правовом режиме геопарков.

Необходимо подчеркнуть, что правовые стимулы в правовых режимах геопарков разрозненно закреплены в различных нормативных правовых актах и детально не конкретизированы. Указанное обстоятельство затрудняет формирование четкого и полного представления о том, какие правовые стимулы наличествуют в правовом режиме геопарков и еще раз подчеркивают необходимость принятия федерального закона, в котором бы были прописаны правовые ограничения и правовые стимулы как неотъемлемые элементы правового режима геопарков. В свою очередь, правовые ограничения и правовые стимулы должны быть конкретизированы в положении о каждом отдельном геопарке.

Рассмотрим такой вид правовых стимулов, которые формируются из гипотезы нормы права, как факт-стимул. Факт-стимул как разновидность правового стимулирования можно видеть в случаях, когда юридический факт порождает определенное поведение у субъектов права, вызывая возникновение одних правовых последствий и препятствуя возникновению

¹⁹⁶ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб, 1907. Т. 2. С. 644; Алексеев С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве. - М., 1989. С. 186; Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юристъ, 2004. С. 96.

¹⁹⁷ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. - СПб, 1907. Т. 2, С. 646.

других правовых последствий. Ярким примером фактов-стимулов являются положения, в которых предусмотрено, что геопарки возникают в целях сохранения геологического, биологического и историко-культурного наследия¹⁹⁸, а также положения, в которых закреплено, что геопарки создаются с целью стимулирования предпринимательских инициатив, создания новых рабочих мест путем генерирования новых источников дохода, связанных с развитием познавательного туризма, создания условий для сохранения объектов, представляющих экологическую, археологическую, культурную и геологическую ценность¹⁹⁹.

Следующим видом в классификации правовых стимулов выступает право, которым может обладать тот или иной субъект. Оно находит свое выражение в диспозиции правовой нормы и представляет собой дозволение, возводимое в правовую возможность и обеспеченную юридической необходимостью. То есть, это право как разновидность правовых стимулов является дозволением, которое выступает в форме: 1) указания действовать определенным в законе образом и 2) требования соответствующего поведения от других лиц.

Данный правовой стимул с одной стороны, отвечает интересам собственников и иных правообладателей земельных участков, входящих в границы территории геопарка, а с другой стороны, служит развитию территорий геопарков, туристической и рекреационной деятельности с вовлечением в эту деятельность местного населения.

Одним из его примеров является право управляющих органов геопарка (администрации геопарка) взимать плату с посетителей ООПТ федерального

¹⁹⁸ Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 18 октября 2017 года № 1009-р «О создании геопарка «Янган-Тау»// URL: <http://nra.bashkortostan.ru>; <https://ecology.bashkortostan.ru/presscenter/news/159757/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

¹⁹⁹ Постановление Правительства Республики Алтай от 31 декабря 2015 года № 461 «О создании геопарка «Алтай»» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0400201512310014> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

значения²⁰⁰. Данный правовой стимул может являться примером для установления субъектом Российской Федерации правил посещения геопарков.

Наряду с указанным, еще одним стимулом для развития и функционирования геопарков является то, что в геопарках, расположенных в районах проживания коренных малочисленных народов, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования. На специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с администрацией геопарков.

Анализируемая разновидность правовых стимулов должна находить свое отражение в нормативном документе, регламентирующем деятельность отдельно взятого геопарка, – положении о геопарке.

Законный интерес как следующая разновидность в классификации правовых стимулов, находит свое закрепление в диспозиции правовой нормы, имеет своей целью удовлетворение интересов субъекта. В отличие от предыдущего правового стимула рассматриваемый правовой стимул представляет собой простую правовую дозволенность без указания действовать предусмотренным законом способом и требования определенного поведения от других лиц.

В качестве примера указанной разновидности правовых стимулов можно привести использование ресурса добровольчества или по-другому – волонтерской деятельности. Волонтерская деятельность как разновидность правовых стимулов развивается в геопарках²⁰¹. Она содействует эффективному функционированию геопарков. Также следует отметить, что

²⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2020 года «Об утверждении Правил определения платы для физических лиц, не проживающих в населенных пунктах, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, за посещение особо охраняемых природных территорий и установления случаев освобождения от взимания платы» // СЗ РФ, 2020, № 29, ст. 4684.

²⁰¹ См.: Волонтерская деятельность в геопарке «Алтай» // URL: <https://www.altzapovednik.ru/ekoprosveschenie/volonteri-proekt.aspx> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

волонтерство благодаря вовлечению населения в природоохранную деятельность способствует его экологическому просвещению и формированию экологической культуры у населения.

Льготы как следующая разновидность правовых стимулов в правовом режиме геопарков, как правило, закрепляются в диспозиции правовых норм. Сущность льготы раскрывается в том, что она представляет собой правомерное облегчение положения субъекта в целях более полного удовлетворения его интересов. Льгота находит свое выражение в предоставлении каких-либо преимуществ, либо в частичном освобождении от выполнения обязанностей, либо в облегчении условий их выполнения.

К примерам рассматриваемой разновидности правовых стимулов можно отнести закрепление в нормативных актах налоговых льгот для предпринимателей, осуществляющих туристско-рекреационную деятельность в геопарке²⁰².

Поощрение является разновидностью правовых стимулов и находит свое нормативное закрепление в санкции правовых норм. А.В. Малько характеризует поощрение как форму и меру юридического одобрения добровольного заслуженного поведения, в результате которого субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия²⁰³.

Е.В. Лунева высказывает обоснованное мнение о том, что для надлежащего функционирования, сохранения и рационального использования земельных участков, относящихся к природному наследию, целесообразно образовывать на них особые экономические зоны туристско-рекреационного типа, в которых бы действовали рассмотренные нами

²⁰² См.: напр.: подпункты 18 и 19 п.1 ст.164 Налогового кодекса РФ // URL: <https://base.garant.ru/10900200/a9a754f9362cc6d913de8ff6886b8c4c/>; Постановление правительства Российской Федерации от 18 июня 2018 года № 695 «Об утверждении перечня видов туристско-рекреационной деятельности для применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71868522/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁰³ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: дис. ... доктор. юрид. наук: Саратов. 1995. С. 64.

правовые стимулы. Свою позицию она аргументирует тем, что в соответствии со ст. 5 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» туристско-рекреационные особые экономические зоны могут создаваться на земельных участках, принадлежащих к категории земель особо охраняемых территорий и объектов.²⁰⁴

Вместе с тем, как было рассмотрено выше в § 1.2, применительно к геопаркам их образование как «туристско-рекреационных зон» представляется не соответствующим законодательству, в том числе Федеральному закону «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

На территориях геопарков должен создаваться особый правовой режим, который бы позволял не только сохранять природные объекты и природные комплексы, рационально использовать природные ресурсы геопарков, но и экономически развивать их территорию.

Правовые ограничения и правовые стимулы 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.

²⁰⁴ Лунева Е.В. Земельные участки в особо охраняемых природных территориях как объекты гражданских прав: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - Казань, 2015. С. 149.

Глава 3. Особенности правового режима геопарков как особо охраняемых природных территорий

§ 3.1. Зонирование территории геопарков как элемент их правового режима

Термин «зонирование территории геопарков» применен в настоящей работе как разновидность «территориального зонирования» – обобщающего термина всех видов зонирования (градостроительного, функционального, экологического и др.), предусмотренного в законодательстве, в отношении геопарков. Понятие «территориальное зонирование» не использовано в работе по причине отсутствия его единообразного понимания в науке, законотворчестве и правоприменительной практике²⁰⁵.

Зарубежные системы территориального зонирования (американской (США, Канада) и западноевропейской) сводятся к пространственному планированию территорий, который представляет собой комплексный подход, обеспечивающий рациональную территориальную организацию, сбалансированность необходимых для общества потребностей с охраной

²⁰⁵ См., например: Козырь О.М. Комментарий к главам IV и XV Земельного кодекса РФ // Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации (подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2002); «Территориальное зонирование» с отсылкой к терминам «Градостроительное зонирование», «Зонирование территорий» // Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. 448 с.; Крассов О.И. Разрешенное использование и конкретное целевое назначение земельного участка // Экологическое право. 2012. № 2. С. 16 - 21; Нарышева Н.Г. Переход от деления земель по целевому назначению на категории к территориальному зонированию: за и против // Экологическое право. 2015. № 5. С. 42 - 49; Лунева Е.В. Правовая характеристика биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника как самостоятельной особоохраняемой природной территории // Экологическое право. 2018. № 1. С. 38 - 43; Ефимова Е.И. Роль территориального зонирования в правовом режиме земель // Экологическое право. 2022. № 2. С. 20 - 25; проект Федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» (принят Государственной Думой РФ в I чтении 9 декабря 2014 года) // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31 мая 2023 года № 309-ЭС22-29534 по делу № А76-44671/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

окружающей среды и достижением социальных и экономических целей, что имеет схожие черты с установлением функциональных зон в документах территориального планирования и градостроительного зонирования в России. Различают американскую и западноевропейскую системы зонирования территорий. В США развитие системы зонирования территорий начиналось с выделением монофункциональных зон. Практика показала, что система зонирования территорий на основе монофункциональных зон ведет к негативным экономическим последствиям, ухудшению социального положения населения и пр. В настоящее время в США действует четыре типа зонирования территорий: эвклидово; функциональное; стимулирующее; по территориальному признаку. Наряду с урбанистическим зонированием в США выделяют также сельскохозяйственное и экологическое зонирования. В настоящее время органы местного самоуправления в западноевропейских странах обладают высокой степенью самостоятельности в проведении и реализации градостроительного зонирования путем принятия планов регионального развития. В странах с американской и западноевропейской системами пространственного планирования территорий кроме территориального зонирования на основе планов развития различного уровня используются ограничения на ведение хозяйственной деятельности, которые устанавливаются на основании природоохранных законов. В силу того, что права собственников земельных участков при указанных обстоятельствах ограничиваются, государство выплачивает собственникам земельных участков денежные компенсации и снижает размеры уплаты налогов.²⁰⁶

Таким образом, система пространственного планирования территорий в зарубежных странах направлена на определение объема ограничения прав любого субъекта на использование недвижимости в интересах общества и

²⁰⁶ См.: Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Правовое регулирование зонирования территорий в зарубежных странах / Н.Н. Мельников, Е.А. Савельева // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 15-18; Варламов А.А., Антропов Д.В., Сеница Ю.С. Зонирование территорий в зарубежных странах / А.А. Варламов, Д.В. Антропов, Ю.С. Сеницина // Московский экономический журнал. 2018. № 4. С. 117 - 128.

государства.

В Российской Федерации функциональное зонирование как инструмент, позволяющий определять правовой режим недвижимости, расположенной на земельных участках, и самого земельного участка, на сегодняшний день недостаточно разработан. Несмотря на то что правовые нормы о зонировании территорий закреплены в Земельном кодексе РФ (ст. 7, 85, 95), Градостроительном кодексе РФ (гл. 4), федеральных законах «Об особо охраняемых природных территориях», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»²⁰⁷, «О связи»²⁰⁸ и других законодательных актах, унифицированная терминология относительно территориального зонирования отсутствует. Более того, законодательные акты и федерального, и регионального уровня в рассматриваемой области отношений не учитывают то, что геопарки являются одновременно и геологическими, и природными, и историко-культурными, туристско-рекреационными объектами и в связи с этим нуждаются в применении особого комплексного межотраслевого подхода в правовом регулировании их охраны и использования.

В настоящее время у правоведов отсутствует единый взгляд на виды территориального зонирования. О.А. Золотова выделяет следующие виды зонирования: экологическое зонирование, градостроительное зонирование; зонирование территорий посредством установления зон с особыми условиями использования территорий; экономическое зонирование и т.д.²⁰⁹, А.А. Борисов – экологическое зонирование, градостроительное зонирование, функциональное зонирование²¹⁰.

²⁰⁷ См.: Федеральный закон от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 июня 2022 года № 219-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

²⁰⁸ См.: Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 356-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

²⁰⁹ См.: Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2013. С. 36.

²¹⁰ См.: Борисов А.А. Значение зонирования территорий при определении правового режима земель: Дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.06. - М., 2014. С. 69.

О.М. Козырь рассматривает правовой режим ООПТ в тесной взаимосвязи с зонированием территории. Она обоснованно рассуждает, что к особенностям правового режима особо охраняемых природных территорий относится применение *охранного зонирования территории*, которое строится на разрешении одних и ограничении других видов деятельности. Например, сочетание природоохранных и рекреационных задач обуславливает выделение в пределах территории национального парка различных функциональных зон со специальным режимом, в том числе познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка; рекреационная, предназначенная для отдыха; охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения; обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега.²¹¹

Также она считает, что охранное зонирование территории выражается как в установлении вокруг охраняемых территорий и объектов охранных зон или округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности и ограничениями в использовании природных ресурсов охраняемых территорий и объектов, так и в зонировании земельных участков самих особо охраняемых природных территорий с выделением зон с различным правовым режимом охраны и использования, что характерно, например, для национальных и природных парков, дендрологических парков. Данные об охранных зонах особо охраняемых природных территорий (площадь, границы, режим) заносятся в государственный кадастр особо охраняемых природных территорий.²¹²

Правовой режим некоторых особо охраняемых природных территорий

²¹¹ См.: Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации. 2002 (п. 4 комментария к ст. 95 «Земли особо охраняемых природных территорий») // СПС «КонсультантПлюс».

²¹² Козырь О.М. «Особо охраняемые природные территории - анализ современного правового регулирования» // Аграрное и земельное право, 2009, № 11(59), с. 68-69.

традиционно включает функциональное зонирование как элемент. Так, в случае зонирования ООПТ *основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков* устанавливаются в положении об ООПТ применительно к каждой её функциональной зоне. Если разрешенное использование земельных участков в границах ООПТ допускает на них строительство, то в положении об ООПТ устанавливаются предельные (максимальные, минимальные) параметры разрешенного строительства объектов капитального строительства (далее – ОКС) или их реконструкции. Вместе с тем, такие виды разрешенного использования земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции ОКС не распространяются на случаи размещения линейных объектов. При этом не допускается размещение линейных объектов в границах функциональных зон ООПТ, режим которых запрещает их размещение. Особое правило действует в отношении населенных пунктов, которые находятся в границах ООПТ. Они включаются в состав функциональных зон, режим которых допускает осуществление хозяйственной деятельности. Использование земельных участков на территории такого населенного пункта должно осуществляться с учетом режима особой охраны этой ООПТ. В этом случае положения градостроительного регламента устанавливаются с учетом требований, предусмотренных положением об ООПТ.²¹³

Земельные участки, находящиеся в границах рекреационной зоны или зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации могут предоставляться в аренду²¹⁴ в целях осуществления рекреационной деятельности гражданам и юридическим лицам, которые обязаны ежегодно проводить мероприятия по обеспечению предотвращения вреда животным, растениям и окружающей среде,

²¹³ См.: п. 14 ст. 2, п. 1 и 3 ст. 3.1 Федерального закона об ООПТ.

²¹⁴ См. Порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков. Утвержден Приказом Минэкономразвития России от 12 июля 2010 года № 293 и изм. от 22 июня 2015 года // БНАФОИВ. 2010. № 33.

соблюдения режима особой охраны территорий национальных парков. К мероприятиям по обеспечению предотвращения вреда животным, обеспечению предотвращения вреда растениям, окружающей среде, соблюдения режима особой охраны территорий национальных парков на арендованном участке, в частности относятся сбор сведений о состоянии животного и растительного мира, оценка уровня фонового загрязнения воздушного бассейна, уход за ограждениями, оградительными устройствами, информационными щитами, выявление и устранение причин, вызывающих нарушение и деградацию естественных природных комплексов, рекультивацию земель и др.²¹⁵ (ст. 17 Федерального закона об ООПТ).

На территориях *природных парков* могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов. Во всех зонах запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. Кроме того, могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий (п. 2-4 ст. 21 Федерального закона об ООПТ).

В границах *дендрологических парков* и *ботанических садов* выделяются экспозиционная, научно-экспериментальная и административная зоны. В экспозиционной зоне разрешается посещение в установленном порядке. В научно-экспериментальную зону имеют доступ только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты

²¹⁵ См.: Перечень мероприятий по обеспечению предотвращения вреда животным, растениям и окружающей среде, соблюдения режима особой охраны территорий национальных парков. Утвержден приказом Минприроды России от 3 апреля 2019 года № 215. Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23 августа 2019 года (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

других научно-исследовательских учреждений. В административной зоне находятся органы и учреждения, осуществляющие управление дендрологическими парками или ботаническими садами. Вместе с тем, во всех зонах запрещается всякая деятельность, не связанная с целями создания дендрологических парков или ботанических садов и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов (ст. 29 Федерального закона об ООПТ).

Кроме ООПТ функциональное зонирование применяется в отношении *лесов*, расположенных в лесопарковых зонах (п. 1.2 ст. 82, ч. 6 ст. 114 Лесного кодекса РФ²¹⁶), в которых выделяются функциональные зоны активного отдыха, прогулочная зона, зона фаунистического покоя и восстановительная зона. Они служат целям дифференциации режима использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных в лесопарковых зонах, а также для сохранения мест обитания фауны и восстановления нарушенных природных ландшафтов. Так, *зона активного отдыха* определяется в местах лесов, расположенных в лесопарковой зоне, с единовременной посещаемостью 20 и более человек на 1 гектар в целях их благоустройства и формирования эстетически ценных природных ландшафтов повышенной устойчивости (подбираются живописные лесные участки площадью не менее 5 гектаров, приуроченные к водоемам, с хорошей транспортной доступностью и благоприятными санитарно-гигиеническими условиями, удаленные от источников загрязнения водоемов, сильных шумов). Площадь зоны активного отдыха занимает до 30 процентов площади лесов, расположенных в лесопарковой зоне. *Прогулочная зона* – в местах лесов, расположенных в лесопарковой зоне, для организации индивидуальных и групповых прогулок, туристских маршрутов, заготовки и сбора в установленном порядке пищевых и недревесных лесных ресурсов. Площадь

²¹⁶ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ с изм., внесенными Федеральным законом от 27 декабря 2018 года № 538-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5278; 2018, № 53 (часть I), ст. 8464.

прогулочной зоны может составлять более 70 процентов площади лесопарковой зоны. Максимальная единовременная посещаемость прогулочной зоны составляет 5 - 20 человек на 1 гектар. *Зона фаунистического покоя* – в местах лесов, расположенных в лесопарковой зоне, в целях создания условий для обитания и размножения диких птиц и зверей. *Восстановительная зона* – в местах лесов, расположенных в лесопарковой зоне, где произошли гибель лесных насаждений либо существенное снижение их устойчивости и требуется длительное (в течение не менее 10 лет) осуществление комплекса мероприятий по воспроизводству лесов.²¹⁷

Виды зон, которые могут быть выделены в ООПТ, можно применить при зонировании геопарков. Их сочетание, как структурный элемент правового режима геопарков, сможет обеспечить баланс частных и публичных интересов и позволит сохранить уникальные геологические памятники, обеспечить охрану природных комплексов и объектов и рациональное использования их природных ресурсов, имеющих особое геологическое, историко-культурное, эстетическое, научно-просветительское, туристское, рекреационное значение.

Соответственно, наиболее подходящими правовыми средствами, которые подходят для установления правового режима геопарков, являются функциональное и экологическое зонирование.

Правовой режим геопарков, как и правовой режим курортов и национальных парков²¹⁸, может сочетать в себе несколько видов экологического зонирования и функциональное зонирование.

Экологическое зонирование и функциональное зонирование

²¹⁷ См.: пункты 19-24 Правил изменения границ земель, на которых располагаются леса, указанные в пунктах 3 и 4 части 1 статьи 114 Лесного кодекса Российской Федерации, и определения функциональных зон в лесах, расположенных в лесопарковых зонах. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2019 года № 1755 // СЗ РФ. 2019, № 52 (часть II), ст. 7991.

²¹⁸ См.: Бабич М.Е. Указ. соч. С. 53; Зозуля В.В. Указ. соч. С. 104. Полянская С.В. Указ. соч. С. 525 – 526.

применяется при определении и реализации правового режима курортов, национальных парков и т.д.²¹⁹, поскольку позволяет обеспечить соблюдение баланса экологических и экономических интересов: сохранение особых природных комплексов, уникальных объектов природных территорий и реализацию социально-экономического развития данных территорий. Отмеченное соответствует концепции создания геопарков и подлежит применению при формировании правового режима геопарков.

Особое внимание экологическому зонированию уделял И.В. Хамнаев применительно к организационно-правовому механизму охраны экосистемы озера Байкал. Он предлагал дополнить Федеральный закон «Об охране озера Байкал» понятием «экологического зонирования Байкальской природной территории» как системы мероприятий по наиболее точному и четкому установлению границ Байкальской природной территории, осуществляемой в целях сохранения и уникальной экологической системы озера Байкал и предотвращения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на её состояние, и порядком осуществления экологического зонирования.²²⁰

Рассматривая зонирование как функцию управления земельным фондом, А.П. Анисимов, Г.Л. Землякова и Н.Н. Мельников рассуждали, что в рамках категории «земли особо охраняемых территорий и объектов» уже сделаны первые шаги по проведению зонирования, поскольку экологическое законодательство предусматривает зонирование Байкальской природной территории, а также функциональное зонирование национальных и природных парков, предусматривающее дифференцированный правовой режим для соответствующих территорий (зон). На часть этих земель

²¹⁹ См., например: Бабич М.Е. Эколого-правовой режим курортов федерального значения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2020. 241 с.; Зозуля В.В. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2006. 200 с.; Полянская С.В. Правовой режим национальных парков // Молодой ученый. 2019. № 23 (261). С. 525 – 526. – URL: <https://moluch.ru/archive/261/60189/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²²⁰ Хамнаев И.В. Организационно-правовой механизм охране экосистемы озера Байкал. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2008. - 22 с. С. 10.

распространяются градостроительные регламенты. В итоге они заключили, что посредством экологического зонирования можно уточнить (определить) разрешенное использование земельных участков различных категорий, и прежде всего особо охраняемых территорий или их частей. Например, указать в заповеднике зону, где могут проходить туристические тропы, зону, где ведутся научные исследования, и т. д. В данном случае предлагается, чтобы при общем целевом назначении земельного массива ООПТ на отдельных его частях (участках) было различное разрешенное использование.²²¹

С учетом этого представляется, что применительно к ООПТ функциональное зонирование является одним из видов экологического зонирования.

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. Главным критерием для отнесения той или иной части территории геопарка к определенной функциональной зоне должны являться ранее разработанные схемы комплексной оценки территории геопарка и его перспективной планировочной структуры. Комплексная оценка территории геопарка позволяет выделить отдельные части территории, характеризующиеся относительно однородными локальными условиями их перспективного хозяйственного освоения и примерно одинаковым состоянием природной среды. Схема перспективной планировочной структуры со своей стороны дает возможность оценить внешние условия, определяющие степень целесообразности того или иного вида функционального использования данной части территории конкретного геопарка.

²²¹ Анисимов А.П., Землякова Г.Л. и Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право, 2012, № 8, с. 87-93; с. 91-92.

Оно призвано способствовать: 1) сохранению уникальных геологических объектов; 2) достижению общественного прогресса и поддержанию экономики государства за счет ведения на специально выделенных участках территорий геопарков (зонах) хозяйственной деятельности и иной не запрещенной законом деятельности хозяйствующими субъектами; 3) привлечению дополнительных инвестиций в регионы, где располагаются геопарки, за счет рекреации и туризма; 4) повышению гарантий собственников и иных правообладателей земельных участков в границах территории геопарков.

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. Среди них следует выделить зоны, в пределах которых находятся участки территорий геопарков с уникальными геологическими объектами, зоны рекреации и туризма, а также зоны, на которых осуществляется хозяйственная и иная не запрещенная законом деятельность

собственников и иных правообладателей земельных участков.

В соответствии с п. 14 ст. 2 Федерального закона об ООПТ основные виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах ООПТ, определяются положением об особо охраняемой природной территории. Положением об ООПТ могут быть также предусмотрены вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков. В случае зонирования ООПТ основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков предусматриваются положением об ООПТ применительно к каждой функциональной зоне особо охраняемой природной территории.

Вместе с тем, в настоящее время применяется Классификатор видов разрешенного использования земельных участков.²²² В нём вид разрешенного использования «*Охрана природных территорий*» с кодом «9.1» имеет описание «*Сохранение отдельных естественных качеств окружающей природной среды путем ограничения хозяйственной деятельности в данной зоне, в частности: создание и уход за запретными полосами, создание и уход за защитными лесами, в том числе городскими лесами, лесами в лесопарках, и иная хозяйственная деятельность, разрешенная в защитных лесах, соблюдение режима использования природных ресурсов в заказниках, сохранение свойств земель, являющихся особо ценными*».

Исходя и того что в ст. 100 Земельного кодекса РФ к особо ценным землям отнесены редкие геологические образования, то вид разрешенного использования земельных участков «*Охрана природных территорий*» должен применяться к земельным участкам, в пределах которых имеются редкие геологические образования.

В 2023 году в Федеральный закон об ООПТ были внесены изменения²²³,

²²² Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru>, 16 декабря 2020 года.

²²³ Федеральный закон от 18 марта 2023 года № 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ, 2023, № 12, ст. 1890.

в том числе в него включена статья 5.2 «Туризм на особо охраняемых природных территориях и его критерии, особенности», которая вместе с другими изменениями не только создает условия для развития *туризма* на ООПТ, но устанавливает требования к такой деятельности. Так, в ней предусмотрены основными критерии и особенностями организации и осуществления туризма, в том числе сохранение уникальных и типичных природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем, биоразнообразия; минимизация негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении туризма; соблюдение установленной предельно допустимой *рекреационной* емкости особо охраняемой природной территории при осуществлении туризма (максимального количества посетителей, которые могут посетить в качестве туриста особо охраняемую природную территорию либо ее отдельные части в единицу времени без деградации природных комплексов и объектов, объектов растительного и животного мира, естественных экологических систем), режима ее особой охраны.

Однако в Классификаторе видов разрешенного использования земельных участков в своем описании вид разрешенного использования «*Охрана природных территорий*» с кодом «9.1» не содержит такие виды как «отдых», «рекреация», «туризм». Соответственно, поскольку одной из основных целей создание геопарков является развитие туризма и рекреационной деятельности с неизменным привлечением для осуществления этой деятельности местного населения, то необходимо совершенствование Классификатора видов разрешенного использования земельных участков в части уточнения описания вида разрешенного использования «*Охрана природных территорий*» с кодом «9.1» путем включения в него описания: «отдых», «рекреация», «туризм» или с добавлением 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.

Относительно *охранных зон* в отношении геопарков надо отметить следующее. О.А. Золотова полагает, что в понятие «охранная зона» должны включаться не только охранные зоны различных объектов, но и иные зоны, устанавливаемые в целях охраны объекта или охраны окружающей природной среды от вредного воздействия. Она определяет понятие «охранная зона» следующим образом: «...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 закреплённые ограничения в осуществлении хозяйственной и иной деятельности, в том числе в использовании земельных участков и их частей в границах охранной зоны в состоянии, соответствующем цели ее установления»²²⁴. Соответственно, в случаях, когда требуется дополнительная охрана особых геологических объектов от негативного воздействия антропогенной деятельности человека, вокруг территории геопарка может быть установлена охранная зона, правовой режим которой должен быть определен на основе закона субъекта Российской Федерации в положении о конкретном геопарке.

Примером правового режима охранной зоны геопарка может служить Положение об охранной зоне Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника²²⁵, в границах которой имеются существующие геологические памятники природы, а также многочисленные, нуждающиеся в особой охране геологические объекты²²⁶. В этом Положении

²²⁴ Золотова О.А. Указ. соч. С. 41.

²²⁵ Приказ Минприроды России от 9 августа 2021 года № 547 «Об установлении границ охранной зоны Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника, а также об утверждении Положения о данной охранной зоне» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru>, 7 апреля 2022 года (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²²⁶ См.: проект Приказа Минприроды России «Об охранной зоне Печоро-Ильчского государственного природного биосферного заповедника» (по состоянию на 30 марта 2018 года); проект Приказа Минприроды России «Об охранной зоне Печоро-Ильчского

предусмотрено, что охранная зона образована на прилегающих к территории заповедника земельных участках для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на природные комплексы и объекты заповедника (п. 2). Земельные и лесные участки в границах охранной зоны у собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов не изымаются и используются ими с соблюдением режима, установленного Положением. Границы и особенности режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах охранной зоны учитываются при разработке планов и перспектив экономического и социального развития, лесохозяйственных регламентов и проектов освоения лесов, подготовке документов территориального планирования, проведении лесоустройства и инвентаризации земель (пункты 2, 4, 5). На территории охранной зоны установлен запрет на деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы и объекты заповедника, с перечислением некоторых конкретных видов деятельности (пункты 8 и 9), определены разрешенные регулируемые виды деятельности (пункты 10, 11), предусмотрены особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования ООПТ (п. 14).

Правовой режим в границах охранных зон представляет собой совокупность особых условий использования земель, обеспечивающих рациональное использование природных ресурсов, требования по охране геологических объектов, окружающей среды, действующих в пределах охранных зон. Важное значение имеет содержание прав и обязанностей собственников и иных правообладателей земельных участков, расположенных в границах охранной зоны. Они обязаны соблюдать правовой режим охранной зоны.

В соответствии с п. 10 ст. 2 Федерального закона об ООПТ

государственного природного биосферного заповедника» с пояснительной запиской (по состоянию на 13 января 2021 года; ID проекта 01/02/01-21/00112257) // СПС «КонсультантПлюс».

Правительством РФ утверждены Правила создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон.²²⁷ По смыслу Федерального закона об ООПТ и указанного постановления Правительства РФ перечень ООПТ, в отношении которых устанавливаются охранные зоны, – закрытый. Поскольку действие правового режима охранной зоны геопарка должно распространяться за пределы его территории, то для создания охранной зоны геопарков требуется внесение изменений в пункты 10 и 11 ст. 2 Федерального закона об ООПТ и в принятое в его исполнение постановление Правительства 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 ООПТ законами субъектов Российской Федерации, в данном случае – геопарков.

Таким образом, 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.

²²⁷ Постановление Правительства РФ от 19 февраля 2015 года № 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» // СЗ РФ, 2015, № 9, ст. 1323.

§ 3.2. Государственное управление геопарками

В науке административного права и экологического права имеются разные точки зрения относительно понятия «государственное управление». Так, А.Е. Лунев государственное управление понимает как целенаправленную деятельность уполномоченных органов по оказанию организующего воздействия на общественные отношения²²⁸. Г.В. Атаманчук отмечал, что государственное управление следует рассматривать как целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, которое осуществляется как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общество, объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия)²²⁹. Ю.А. Тихомиров раскрывал государственное управление как опирающееся на познание объективных закономерностей целенаправленное воздействие управляющей системы на происходящие процессы для достижения сформулированных целей²³⁰.

Л.П. Фомина, исследуя государственное управление в сфере охраны и использования земель, определяет его как совокупность правовых норм, которая устанавливает права и обязанности государственных органов по организации рационального использования земель²³¹.

И.Н. Жочкина характеризует государственное управление как достаточно сложную динамическую систему, включающую субъекты,

²²⁸ Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / Лунев А.Е. - М.: Наука, 1974. С. 11.

²²⁹ Атаманчук Г.В. Проблемы повышения эффективности административно-правового регулирования государственного управления в Российской Федерации/ Г.В. Атаманчук // Вестник Московского ун-та. 2012. Серия 26. Государственный аудит. С. 34.

²³⁰ Тихомиров Ю.А. Государственное управление: «вертикаль» и «горизонталь»/ Ю.А. Тихомиров// Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 7.

²³¹ Фомина Л.П. Государственное регулирование и право собственности на землю в сельском хозяйстве // Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. С. 115.

объекты и взаимодействие между ними²³².

А.А. Транин, рассматривая проблемы развития и совершенствования системы ООПТ, считал, что ряд областей экологического законодательства, которые представляют собой единые комплексы, – системы. Одной из таких является система, образуемая на основе правовых актов, регулирующих отношения в области создания, функционирования и охраны ООПТ. Эта область экологического законодательства обладает внутренним единством, имеет специфические цели и задачи, механизм правового регулирования и т.д. Приведя примеры развития законодательства об ООПТ в субъектах Российской Федерации, он констатировал, что с решением в отечественном законодательстве вопроса об объектах «природного наследия», вероятно, возникнет необходимость внесения изменений в эколого-правовую классификацию ООПТ. Видимо, в дальнейшем могут быть и другие изменения, связанные с созданием новых категорий ООПТ. В итоге А.А. Транин заключил, что дает некоторое основание говорить не столько о формирующейся системе ООПТ и её правовом обеспечении, сколько об определенных трудностях на этом пути, вызываемых, с одной стороны, обновлением «ресурсного» законодательства, принятием новых ГК, УК и других актов, а с другой – отсутствием четкого механизма правовых взаимоотношений федерации с субъектами федерации по данному кругу вопросов. Последнее обстоятельство является чрезвычайно важным и определяющим. Ибо какими бы не были точными цели и задачи развития системы ООПТ, все в конечном счете упирается в управленческие структуры и соответственно в финансирование. И от них зависит – сможем ли мы передать потомкам уникальные образцы нашего природного наследия или же утратим их в борьбе за «самостоятельную» охрану природы.²³³

²³² Жочкина И.Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М. 2015. С. 19.

²³³ Транин А.А. Национальные парки России: новое законодательство - старые проблемы // Государство и право, 1995, № 5, с. 73, 74.

Унисоном этой позиции представляется вывод Е.А. Галиновской о системе управления ООПТ, что образование из существующих и новых ООПТ особой системы или природно-заповедного фонда не может быть реализовано без единого скоординированного государственного управления территориями по всей стране.²³⁴

С точки зрения рационального использования природных ресурсов Т.В. Петрова обращает внимание, что оно должно обеспечиваться органами публичной власти, в частности при планировании, в том числе в документах территориального планирования, *при принятии решений об образовании особо охраняемых природных территорий* и реализации иных функций государственного и муниципального экологического управления. Реализация таких и иных полномочий дает органам публичной власти возможность для достаточно широкого усмотрения при принятии управленческих решений, что может приводить и иногда приводит к нарушению принципа рационального использования природных ресурсов. В правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П особо подчеркивается императивный характер положений (требований) о рациональном использовании природных ресурсов для органов публичной власти.²³⁵

Необходимо подчеркнуть, что при всем многообразии толкования категории «государственное управление» большинство выделяет особенный признак государственного управления – организующий и властный характер указанной деятельности. Поэтому рассматривая вопрос о государственном управлении геопарками, следует выделить важнейшие сферы указанной деятельности: 1) охрана и 2) рациональное использование природных ресурсов. Они являются важными составляющими, взаимосвязанными и

²³⁴ Галиновская Е.А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий в России // Журнал российского права. 2010. № 5 (161). С. 34.

²³⁵ Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 33.

взаимообусловленными, дополняющими друг друга сферами. Так, рациональное использование природных ресурсов основывается на идее охраны природных комплексов и объектов геопарков, а она всегда предполагает рациональное использование природных ресурсов.

Из определения государственного управления геопарками следует, что структурными элементами процесса государственного управления являются субъекты управления, объекты управления (деятельность должностных лиц, хозяйствующих субъектов, природные ресурсы, природные объекты), цель государственного управления и желаемые результаты. Аналогичные структурные элементы процесса государственного управления выделяют Б.А. Райзберг, Р.Н. Салиева²³⁶.

Соответственно, государственное управление в сфере охраны и использования геопарков 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); развитие туризма и рекреационной деятельности с неременным привлечением для осуществления этой деятельности местного населения (социальная цель). Государственное управление геопарками должно обеспечивать реализацию

²³⁶ Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособ. для бакалавриата. – М.: Инфра-М., 2016. 384 с.; Салиева Р.Н. Государственное управление в сфере недропользования в Российской Федерации/ Р.Н. Салиева// Георесурсы. 2014. № 1. С. 43.

целей и задач государства.

Объектами государственного управления геопарками в целом являются геологические объекты, имеющие особую научную, культурную и эстетическую ценность, иные природные объекты, природные ресурсы, деятельность должностных лиц государственных органов, хозяйствующих субъектов. В качестве объектов государственного управления следует выделить отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, туристской деятельностью, научным, культурным, образовательно-просветительским процессом.

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 установлении иной категории ООПТ регионального значения – «геопарк».

К таковым относятся следующие принципы:

- комплексного управления природными объектами и природными ресурсами геопарков в целях их устойчивого развития;
- учета государственных, общественных, частных интересов в области использования геопарков, участие общественности в обсуждении и принятии решений в этой сфере, непременно привлечение для осуществления этой деятельности местного населения;
- соблюдения прав и законных интересов граждан;
- многовекторности направлений совершенствования государственного управления, включающей совершенствование законодательства, правоприменительной деятельности, механизма реализации экологических прав человека и гражданина, закрепленных в ч. 1 ст. 42 Конституции РФ;
- учета особенностей каждого геопарка.

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 этих целях важно наблюдать и оценивать функционирование существующих геопарков с точки зрения их эффективности. Причем эффективность функционирования геопарков рассматривается с разных сторон «граней» данного понятия: природоохранная эффективность; экономическая эффективность; социально-культурная эффективность; научная эффективность.

Под природоохранной эффективностью следует рассматривать параметр, который оценивается в относительных величинах и характеризует полноту реализации геопарками основных природоохранных задач.

Экономическая эффективность раскрывается через ориентацию уже действующих и планируемых к созданию геопарков на удовлетворение потребностей населения в туристских, рекреационных услугах и продукции. В частности, при определении экономической эффективности, учитываются результаты: по внедрению маркетинговых механизмов в деятельность геопарков для изучения потребностей Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в их продукции и услугах; разработки мероприятий по их продвижению на потребительский рынок; проведения работ по расширению их предложения на потребительских рынках.

Наряду с указанным, геопарки являются объектом привлечения дополнительного бюджетного финансирования, инвестиционных ресурсов, в том числе для развития бизнес-структур и инфраструктурных объектов экологической, туристской, рекреационной направленности.

Социально-культурная эффективность оценивается через возможность геопарков: влиять на уровень безработицы (за счет создания дополнительных рабочих мест); обеспечивать вовлечение молодого поколения населения в активную творческую, общественно-полезную деятельность; уровень геологического и экологического просвещения разных слоев населения; обеспечивать устойчивое существование и развитие коренного населения, связанного с ведением традиционного природопользования и сохранения культурного наследия.

Научная эффективность как показатель связан не только с возможностью изучения (мониторинга) в естественных условиях различных геологических природных объектов, флоры, фауны для расширения знаний о них, но и проведения исследований с целью поиска путей сохранения, воспроизводства, рационального использования геологических объектов, объектов растительного и животного мира для будущих поколений планеты.

Важнейшей функцией государственного управления является стратегическое планирование. Так, в *Стратегии пространственного развития* Российской Федерации на период до 2025 года²³⁷, среди основных направлений пространственного развития Российской Федерации (раздел VI) закреплено *создание новых ООПТ разного статуса* на участках суши и водной поверхности, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие *особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение* с целью формирования и развития системы экологически взаимосвязанных природных территорий (особо охраняемые природные территории, лесные и болотные экосистемы, экосистемы речных долин, не имеющие охранного статуса, озелененные территории населенных пунктов). Кроме этого, в данной Стратегии (Приложение 1) определен *Перечень перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации*, в том числе в части развития *туризма* (Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Башкортостан и др.).

С учетом Стратегии пространственного развития Российской Федерации принята *Стратегия развития туризма* в Российской Федерации на период до 2035 года²³⁸. В ней среди инструментов развития туризма выделено *планирование развития туристских территорий* (подраздел 3

²³⁷ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ, 2019, № 7 (часть II), ст. 702.

²³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 года № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ, 2019, № 39, ст. 5460.

раздела III), которое направлено на фокусирование усилий и концентрацию поддержки государства на территориях, обладающих наибольшим туристским потенциалом для создания конкурентоспособных туристских продуктов. На приоритетных территориях, которым будет оказана поддержка, необходимо сформировать качественный специализированный туристский продукт за счет комплексного подхода к развитию туристской и обеспечивающей инфраструктуры, транспортной доступности туристских территорий, уровня качества и сервиса услуг, а также обеспечить рост инвестиционной привлекательности и безопасности туристской деятельности.

Приоритетным направлением данной Стратегии является *комплексное развитие туристских территорий*. Кроме этого, в данной Стратегии определено, что инструментами координации и синхронизации мер по развитию туристских территорий станут создание и реализация *планов развития приоритетных туристских территорий*, включающих в себя *концепцию развития туристской территории, мастер-планы развития туристских территорий, перечень инфраструктурных и инвестиционных проектов и финансовую модель реализации плана развития туристской территории*.

Мастер-план носит рекомендательный характер и является основанием для внесения изменений в *документы территориального планирования муниципальных образований* в порядке, установленном Градостроительным кодексом РФ, а также станет неотъемлемой частью соглашений между уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, региональными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований и другими заинтересованными организациями о создании территорий преференциального режима. При этом необходимо обеспечить *комплексное туристское освоение территорий* через включение объектов туристской инфраструктуры как целостной системы в *схемы территориального планирования муниципальных районов и (или) генеральные планы городских*

поселений или городских округов, в том числе обеспечить участие бизнеса и профильных отраслевых объединений в подготовке и согласовании документов территориального планирования. Предоставление льгот на территории специального преференциального режима можно увязывать с утвержденными планами развития туристских территорий, закрепляя соответствующие мероприятия в соглашениях с субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями и инвесторами.

Таким образом, планирование создания геопарков осуществляется в документах стратегического развития и документах территориального планирования субъектов Российской Федерации. «Геопарк» как отдельная категория ООПТ 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.

Особую сложность в государственном управлении, представляющем единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), занимает *организация создания геопарков* как ООПТ.

Эти отношения регулируются общими положениями Федерального закона об ООПТ (ст. 2). В ней предусмотрено, что при принятии решения о создании ООПТ должен быть учтен критерий соответствия образуемой территории признакам ООПТ, в данном случае, наличие в границах соответствующей территории геологических, минералогических и палеонтологических объектов, представляющих собой особую научную, культурную и эстетическую ценность (подпункт «в» п. 1). Видимо, этот критерий непосредственно должен быть отражен в решении о создании

геопарка.

Кроме этого, органы государственной власти субъектов Российской Федерации согласовывают решения о создании ООПТ регионального значения, об изменении режима их особой охраны с: а) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды; б) 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 (п. 6 ст. 2 Федерального закона об ООПТ).

Обязательным приложением к решению о создании особо охраняемой природной территории являются сведения о границах такой территории, которые должны содержать графическое описание местоположения границ такой территории, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, используемой для ведения Единого государственного реестра недвижимости (п. 12 ст. 2 Федерального закона об ООПТ).

По смыслу п. 14 ст. 2 Федерального закона об ООПТ помимо решения о создании геопарка как ООПТ должно быть утверждено положение о нём как ООПТ, в котором должны быть определены виды разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах ООПТ. Соответственно, решение о создании и положение о нём как ООПТ являются основными юридическими документами, определяющими правовой режим геопарка как ООПТ.

Кроме этого, при принятии решения о создании геопарка как ООПТ должен быть определен орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в ведении которого находится геопарк. В соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона об ООПТ эти территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение и находиться в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных ст. 28 (дендрологические парки и ботанические сады) – в ведении государственных научных организаций и государственных образовательных организаций высшего образования.

Следовательно, по смыслу Федерального закона об ООПТ применительно к геопаркам в законе субъекта Российской Федерации, предусматривающем возможность создания иной категории ООПТ регионального значения – геопарка, в решении о его создании, в положении о нём может быть определён лишь уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в ведении которого он находится.

Вместе с тем, в имеющейся практике имеются случаи, когда управление геопарком осуществляется не уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а хозяйствующим субъектом. Например, как было рассмотрено выше, управление геопарком «Янган-Тау» осуществляется на базе АО «Санаторий Янган-Тау» с участием его многочисленных партнеров в области науки и геообразования, туризма, местного предпринимательства.

Соответственно, 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 ООПТ регионального значения – геопарка. Помимо этого, необходимо внесение изменения в п. 4 ст. 2 Федерального закона об ООПТ, в котором должно быть предусмотрено, что формы управления иными категориями ООПТ, 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.

Приведенный выше анализ уже созданных геопарков в субъектах Российской Федерации: «Алтай», «Янган-Тау» и «Торатау» свидетельствует, что практически все эти требования Федерального закона об ООПТ не выполнены, соответственно, они не являются и не могут являться ООПТ, установленный режим этих территорий, затрагивающий права, свободы и обязанности человека и гражданина, не имеет юридического значения с точки зрения его применения в отношении неопределенного круга лиц.

В целях определенности понятия «геопарк» как ООПТ следует разграничивать «геопарки», которыми могут быть названы созданные соответствующие юридические лица – субъекты права, в ведении которых находятся ООПТ – геопарки, и имеющие то же наименование одноименные ООПТ, собственно геопарки, – объекты правоотношений, которые находятся в управлении этих юридических лиц, выполняющие функции органов управления геопарками. Эта проблема связана с тем, что правовыми актами о создании геопарков одновременно могут определяться и правовой режим соответствующей территории и, одновременно, статус конкретного органа управления геопарка.

Схожая проблема ранее возникала в связи с положениями о конкретных ООПТ, созданных еще в период Союза ССР, в которых определялся режим ООПТ, и одновременно при ее создании создавалось соответствующее государственное учреждение, которому ООПТ предоставлялась в виде земельного участка (земельных участков) на праве постоянного (бессрочного) пользования, соответственно, конкретным положением об ООПТ определялся и статус учреждения как юридического лица.

При этом функциональное зонирование или общие для всей территории ограничения видов деятельности предусматривались именно в положениях об ООПТ, при создании которых учреждалось соответствующее юридическое

лицо. Однако такие положения об ООПТ уточняют и раскрывают правовой режим земель, устанавливают властные полномочия должностных лиц соответствующего учреждения, обеспечивающих правовой режим ООПТ, а также права и обязанности неопределенного круга лиц. Следовательно, при принятии указанных положений, уточняющих и раскрывающих правовой режим ООПТ, должны быть соблюдены положения законодательства о принятии нормативных правовых актов, а именно: положение о конкретной ООПТ должны быть опубликованы для всеобщего сведения в порядке, предусмотренном законодательством для опубликования нормативных правовых актов. Ранее, в период Союза ССР и в период до принятия и вступления в силу Конституции РФ, порядок утверждения таких положений об ООПТ не подразумевал их опубликования для всеобщего сведения. В дальнейшем положения об ООПТ были приведены в соответствие с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.²³⁹

В силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации *нормативный правовой акт* представляет собой акт общего действия, который адресован неопределенному кругу лиц, рассчитан на многократное применение, содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила и является *официальным государственным предписанием*, обязательным для исполнения. Легальность нормативных правовых актов предполагает не только наличие в них определенного, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение *надлежащей законной формы, порядка принятия и*

²³⁹ См.: Александрова А.Ю. Правовое регулирование использования земель поселений для застройки в России: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2008. С. 121; Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. 2019. № 1. С. 14.

*обнародования.*²⁴⁰

В п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»²⁴¹ содержатся разъяснения, что *признаком* нормативного правового акта является издание его в установленном порядке *управомоченным* органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем *правовых норм* (правил поведения), обязательных для *неопределенного круга лиц*, рассчитанных на *неоднократное применение*, направленных на *урегулирование* общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

На примере национального парка Президиум Верховного Суда РФ выразил правовую позицию, что конкретный комплекс ограничений и запретов на территории соответствующего национального парка определяется с учетом особенностей ООПТ. Введенные оспариваемыми нормами Положения ограничения установлены по результатам комплексного экологического обследования территории, обосновывающим придание ей режима ООПТ федерального значения, и обусловлены необходимостью восстановления численности объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов, в границах национального парка и на прилегающей территории. Соответственно, оспариваемое Положение содержит конкретный комплекс ограничений и запретов, установленных на территории

²⁴⁰ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года № 17-П, от 31 марта 2015 года №6-П // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5492; СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

²⁴¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019, 15 января.

национального парка с учетом особенностей этой особо охраняемой природной территории.²⁴²

Соответственно, если положение о конкретном геопарке, в котором определен его правовой режим, установлены властные полномочия должностных лиц, права и обязанности неопределенного круга лиц, официально не опубликовано, то оно не может применяться, быть основой возникновения прав и обязанностей. Органы управления такими геопарками не могут обладать властными полномочиями и реализовывать их в отношении неопределенного круга лиц.

Проблема государственного управления геопарками относится и к функции контроля и надзора в области охраны и использования геопарков. Принятие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²⁴³ усилило полемику, имеются ли различия между контролем и надзором, и что из них является эффективнее в сфере государственного управления. В нем эти термины использованы как синонимы (ст. 1). Соответствующие изменения были внесены в федеральные законы, связанные с охраной окружающей среды, и природоресурсные законы.²⁴⁴

В некоторых регионах процедура осуществления государственного экологического надзора регламентируется на основе административных регламентов. Так, например, в Республике Башкортостан принят и действует Административный регламент Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан по исполнению государственной функции по

²⁴² См.: Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды (п. 20). Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года // URL: <https://www.vsrif.ru/documents/all/31275/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁴³ Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 271-ФЗ) // СЗ РФ. 2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

²⁴⁴ См.: Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 24 (Часть I), ст. 4188.

организации и осуществлению регионального государственного экологического надзора на территории Республики Башкортостан²⁴⁵.

На наш взгляд, государственный контроль и надзор как правовая форма государственного управления геопарками представляет собой систему действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований: 1) в области охраны окружающей среды в целом, в том числе законодательства, непосредственно регламентирующего функционирование и развитие геопарков, их охрану; 2) по рациональному использованию природных ресурсов геопарков.

Таким образом, основными направлениями государственного управления геопарками, которые следует реализовать в федеральных и субъектов Российской Федерации нормативных правовых актах, являются:

1) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по контролю и надзору, обеспечение межведомственного взаимодействия между ними;

2) координирование деятельности и взаимодействие контрольных и надзорных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе с помощью соглашений о взаимодействии между ними.

В целом формирование эффективного механизма управления геопарками должно основываться не только на развитии подходов к созданию, учету, охране территорий с уникальными геологическими объектами, но и на

²⁴⁵ Административный регламент Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан по исполнению государственной функции по организации и осуществлению регионального государственного экологического надзора на территории Республики Башкортостан. Утвержден приказом Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан 15.02.2010 г. № 35п с изм., внесенными приказом от 18 октября 2019 года № 1005п // URL: <https://ecology.bashkortostan.ru/upload/uf/09d/Admreglament-zaregistrirovannyu-v-Goskomuustitsii-RB.pdf> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

применении комплекса мер по учету и сохранению экономической, экологической, рекреационной, туристской, историко-культурной, научно-просветительской ценности геологических объектов для современного и будущих поколений людей.

§ 3.3. Юридическая ответственность как элемент правового режима геопарков

Вопрос о юридической ответственности в юридической науке до сих пор остается дискуссионным. Так, одна группа ученых-юристов раскрывает сущность юридической ответственности через категорию «государственное принуждение». Например, О.С. Иоффе характеризовал юридическую ответственность как меру государственного принуждения, которая базируется на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражается в установлении для него конкретных отрицательных последствий в виде ограничений личного или имущественного характера²⁴⁶. С.Н. Братусь считал, что юридическая ответственность представляет собой состояние общественного или государственного принуждения к исполнению нарушенной обязанности, которое реализуется в установленном законом порядке²⁴⁷. М.Д. Шаргородский характеризовал юридическую ответственность как правовую обязанность правонарушителя претерпеть меры государственного принуждения, порицающие его виновно совершенное противоправное деяние и состоящее в лишениях личного и имущественного характера²⁴⁸. И.А. Галаган тоже рассматривал юридическую ответственность как меру государственного принуждения²⁴⁹.

Другая группа ученых-юристов характеризовала юридическую ответственность через категорию «правоотношение». Так, С.С. Алексеев рассматривал юридическую ответственность как охранительное правоотношение в ситуации, когда правонарушитель несет обязанности по

²⁴⁶ Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву / Иоффе О.С.; Отв. ред.: Юрченко А.К. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1955. С. 19.

²⁴⁷ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). М.: Городец, 2001. С. 7.

²⁴⁸ Шаргородский М.Д. Детерминизм и ответственность // Правоведение. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968, № 1. С. 46.

²⁴⁹ Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. С. 26.

претерпеванию определенных лишений штрафного характера²⁵⁰. С позицией С.С. Алексеева соглашался Н.А. Стручков²⁵¹. Сторонником понимания сущности юридической ответственности через категорию «правоотношение» являлся и Б.Т. Базылев, «юридическая ответственность – это правовое отношение охранительного типа, возникшее на основании правонарушения»²⁵². Смысл юридической ответственности через категорию «правоотношение» раскрывали И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. Они отмечали, что юридическая ответственность является особым, предусмотренным урегулированными нормами права отношением между нарушителями требований права и государством в лице определенных его органов²⁵³.

Третья группа ученых-юристов характеризует юридическую ответственность через категорию «санкция». Например, В.Н. Хропанюк подчеркивал, что юридическая ответственность – это «применение санкций правовых норм, указанных мер ответственности»²⁵⁴. О.Э. Лейст воспринимал юридическую ответственность как применение и реализацию санкций правовых норм в случае правонарушения²⁵⁵.

Вместе с тем, анализируя сущность юридической ответственности, Р.Л. Хачатуров и Р.Г. Ягутян рассуждали, что юридическую ответственность не следует рассматривать исключительно как следствие правонарушения и применения государственного принуждения, иначе теряется единое общее понимание ответственности в уголовном, гражданском, административном

²⁵⁰ См, напр.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т. 1; Науч. ред.: Русинов Р.К.; Отв. за вып.: Семенов В.М. - Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. С. 384.

²⁵¹ Стручков Н.А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1978. С. 23.

²⁵² Базылев Б.Т. Юридическая ответственность: (теоретические вопросы). Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. С. 70, 87.

²⁵³ Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1971. С. 39.

²⁵⁴ Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Под ред.: Стрекозов В.Г.. 2-е изд., доп. и испр. М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. С. 24.

²⁵⁵ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. Теоретические проблемы. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. С. 59.

праве²⁵⁶.

Все концепции ученых-юристов об определении понятия юридической ответственности сводятся к тому, что она рассматривается в двух аспектах: 1) позитивном или перспективном и 2) негативном или ретроспективном. Позитивный (перспективный) аспект позволяет понимать юридическую ответственность как обязанность не совершать деяний (действий или бездействия), признаваемых правонарушением. Негативный (ретроспективный) аспект юридической ответственности раскрывает ее как обязанность претерпевать меры государственного принудительного воздействия за совершенное правонарушение. Каждый из указанных аспектов юридической ответственности является значимым, позволяет полно раскрыть смысл юридической ответственности в теории и на практике.

Мы исходим из того, что позитивный (перспективный) аспект юридической ответственности в области охраны и использования геопарков должен заключаться в форме соблюдения и исполнения требований правового режима геопарков, что выражается в правомерной деятельности или правомерном поведении граждан, организаций, учреждений, предприятий, государственных и муниципальных органов. Ретроспективный (негативный) аспект юридической ответственности в области охраны и использования геопарков должен заключаться в форме претерпевания правонарушителем негативных последствий, которые предусмотрены санкцией нарушенной нормы, восстановления прав и законных интересов граждан, организаций, предприятий, учреждений, государственных и муниципальных органов, а также возмещении причиненного им ущерба.

Соединяя перспективный и ретроспективный аспекты юридической ответственности в области охраны и использования геопарков, мы даем следующее её определение – юридическая обязанность государства, его органов, должностных лиц, физических и юридических лиц соблюдать и

²⁵⁶ Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: А Print : Междунар. акад. бизнеса и банк. дела, 1995. С. 48.

исполнять требования правового режима геопарков, которая реализуется в их правомерной деятельности, а в случае совершения проступка или преступления – обязанность их совершившего восстановить нарушенные права, возместить причиненный ущерб, претерпеть в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством, меры государственного принуждения в виде лишения личного, имущественного, организационного характера.

В отношении видов юридической ответственности одна группа правоведов придерживается точки зрения, согласно которой каждой отрасли права соответствует самостоятельный вид юридической ответственности: финансовому праву – финансово-правовая ответственность, экологическому праву – эколого-правовая ответственность, земельному праву – земельно-правовая ответственность и т.д.²⁵⁷ Так, в науке экологического права ряд ученых-юристов (М.М. Бринчук, О.Л. Дубовик, О.А. Зиновьева, Н.Т. Разгельдеев и др.)²⁵⁸ выделяет эколого-правовую ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности. М.М. Бринчук обосновывает самостоятельность эколого-правовой ответственности следующим образом: интересы экологического благополучия носят в большей мере публично-правовой характер; вред причиняется природным объектам, находящимся преимущественно в публичной собственности; договоры на природопользование и охрану окружающей среды являются преимущественно публично-правовыми²⁵⁹. Д.В. Спиридонов выделяет материальную ответственность²⁶⁰. Вместе с тем, Н.Н. Вопленко отмечает

²⁵⁷ Малахов В.П. Теория государства и права. Курс лекций. М., 2002. С. 81.

²⁵⁸ См.: Дубовик О.Л. Юридическая ответственность за экологические правонарушения / Отв. ред.: Дубовик О.Л. - М.: ИГИП РАН, 2012. С. 133 – 134; Зиновьева О.А. Приостановление, ограничение, прекращение природопользования и деятельности, осуществляемой с нарушениями законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2004. № 3. С. 21; Разгельдеев Н.Т. Ответственность по советскому природоохранительному праву; Под ред. В.Н. Демьяненко. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. С. 95 – 96.

²⁵⁹ Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности / М.М. Бринчук // Государство и право. 2016. № 6 (115) июнь. С. 27.

²⁶⁰ Спиридонов Д.В. Особенности юридической ответственности за нарушение

необоснованность выделения материальной ответственности за нарушения экологического законодательства, подчеркивает, что материальная ответственность представляет собой особый институт гражданско-правовой ответственности, который сформировался и действует именно в сфере трудовых правоотношений, что исключает его применение к отношениям по поводу привлечения лица за совершение нарушений в сфере экологического законодательства²⁶¹.

Другая группа ученых отрицает необходимость выделения специальной ответственности в пределах каждой отрасли, обосновывает наличие в юридической науке «традиционных» видов юридической ответственности – административной, уголовной, дисциплинарной, имущественной (гражданско-правовой)²⁶².

Автор настоящей работы придерживается позиции второй группы ученых и соглашается с доводом, что категории «правонарушение» и «ответственность» имеют межотраслевой характер, используются во всех отраслях законодательства²⁶³. Представляется более насущной проблема совершенствования механизма каждого вида юридической ответственности на основе учета как специфики конкретной сферы, в которой совершается проступок (преступление или правонарушение), так и того, что категории «правонарушение» и «ответственность» являются межотраслевыми. Выделение самостоятельного вида юридической ответственности, соответствующего конкретной отрасли права, само по себе не обуславливает наличие эффективного механизма его реализации. Отметим, что на сегодняшний день существуют научные работы, которые посвящены вопросам общей ответственности за нарушения экологического

законодательства о недрах: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 2014. С. 141.

²⁶¹ Вопленко Н.Н. Правонарушение и юридическая ответственность: монография / Н.Н. Вопленко; М-во образования и науки Рос. Федерации, Волгогр. гос. ун-т, Каф. теории государства и права. - Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005 (Изд-во Волгогр. гос. ун-та). С. 83.

²⁶² См., например: Лившиц Р. З. Теория права. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1994. С. 149.

²⁶³ Там же.

законодательства Российской Федерации.

Вопрос юридической ответственности за правонарушения в области охраны и использования геопарков не был предметом изучения ученых-юристов. Любое правоотношение в области охраны и использования геопарков обеспечивается тем или иным видом юридической ответственности. Юридическая ответственность служит одним из правовых средств, посредством которых государство способно управлять обществом.

Вместе с тем, основой применения юридической ответственности в области охраны и использования геопарков являются положения ст. 75 Федерального закона «Об охране окружающей среды»²⁶⁴, в которой установлено, что за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды устанавливается имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством. Исходя из этого следует выделить четыре вида юридической ответственности в области охраны и использования геопарков: имущественную (гражданско-правовую), административную, уголовную и дисциплинарную.

Юридическая ответственность в области охраны и использования геопарков является юридическим средством, которое локализуется, блокирует и предотвращает противоправное поведение правонарушителя в области 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.

Основанием юридической ответственности за нарушения законодательства в области охраны и использования геопарков является проступок или преступление, т.е. виновное противоправное действие

²⁶⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 343-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 2. ст. 133.

(бездействие) физического или юридического лица, должностных лиц, государственного органа, муниципального органа, нарушающее природоохранное законодательство, причиняющее вред или создающее угрозу причинения вреда геопаркам и окружающей природной среде и (или) здоровью человека – в целом.

Рассмотрим виды юридической ответственности за проступки и преступления в области охраны и использования геопарков.

Гражданско-правовая (имущественная) ответственность за причинение вреда геопаркам представляет собой значимый элемент системы государственных мер по обеспечению сохранности природной среды и имеет своей целью обеспечение справедливого распределения финансовой и технической нагрузки по устранению негативных экологических последствий природопользования, а также стимулирование корректного поведения хозяйствующих субъектов и общества в целом.

Специфика гражданско-правовой ответственности состоит в том, что она может применяться наряду с другими видами юридической ответственности и в ней реализуются карательная (наказывается причинитель вреда), компенсационная (причинитель вреда обязан восстановить нарушенное состояние окружающей среды или компенсировать ущерб) и превентивная (предупреждающая, пресекающая совершение в будущем противоправных действия или бездействия) цели. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде на территориях геопарков является видом юридической ответственности в сфере охраны окружающей среды и природопользования, отличается спецификой объекта, порядком определения объема вреда и применения мер государственно-принудительного воздействия.

Имеются разные точки зрения относительно определения гражданско-правовой ответственности. По мнению Е.А. Суханова гражданско-правовая ответственность представляет собой форму государственного принуждения, выражающуюся во взыскании судом с правонарушителя в пользу

потерпевшего имущественных санкций, которые обязывают нарушителя претерпевать невыгодные имущественные последствия его поведения и направлены на восстановление имущественной сферы потерпевшего²⁶⁵.

М.М. Бринчук считает, что гражданско-правовая ответственность в сфере охраны окружающей среды и природопользования заключается в обязанности правонарушителя возместить потерпевшей стороне имущественный или моральный вред, который был причинен вследствие нарушения экологических требований²⁶⁶.

А.В. Добровинская указывает, что подавляющее мнение в цивилистике занимает позиция, согласно которой, гражданско-правовую ответственность следует рассматривать через отрицательные последствия для нарушителя в виде лишения субъективных гражданских прав, возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей²⁶⁷.

По общему правилу ст. 1064 Гражданского кодекса РФ основанием привлечения к гражданско-правовой ответственности является наличие состава гражданского правонарушения, состоящего из таких элементов как: наличие вреда (убытков); противоправный характер действий (бездействия) правонарушителя; наличие причинно-следственной связи между противоправными действиями (бездействием) и наступившим негативным результатом в виде убытков²⁶⁸. Опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность (п. 1 ст. 1065 ГК РФ).

В п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012

²⁶⁵ Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - М.: ЮРИТ-Вестник. 2001. № 3. С. 116.

²⁶⁶ Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Башмаков Г.С., Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Булгакова Л.И., и др.; Отв. ред.: Колбасов О.С., Краснов Н.И. - М.: Наука, 1985. С. 29.

²⁶⁷ Добровинская А.В. Об особенностях ограниченной ответственности в гражданско-правовых договорах // Актуальные проблемы российского законодательства: Сборник статей. - Брянск: ООО «Ладомир», 2013, Вып. 6. С. 24.

²⁶⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (далее ГК РФ) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Российская газета. 8 декабря 1994 года № 238 - 239.

года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»²⁶⁹ разъяснено, что при рассмотрении дел об экологических правонарушениях судам следует руководствоваться положениями гражданского, административного, уголовного и иного отраслевого законодательства, в том числе положениями Земельного, Лесного, Водного кодексов Российской Федерации, Федерального закона «Об охране окружающей среды», другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и природопользования.

В 2017 году Пленум Верховного Суда РФ подробнее раскрыл смысл положений законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.²⁷⁰ Он разъяснил, что возмещение вреда, причиненного окружающей среде, осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Земельным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ, Федеральным законом «Об охране окружающей среды», иными законами и нормативными правовыми актами об охране окружающей среды и о природопользовании. При рассмотрении таких споров судам следует учитывать принципы охраны окружающей среды, на которых должна основываться хозяйственная и иная деятельность. При этом непривлечение лица к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности не исключает возможности возложения на него обязанности по возмещению вреда окружающей среде. Равным образом привлечение лица к административной, уголовной или дисциплинарной ответственности не является основанием для освобождения лица от обязанности устранить допущенное нарушение и возместить причиненный им вред (п. 2).

²⁶⁹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета. № 251. 31 октября 2012 года.

²⁷⁰ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Российская газета. № 280. 11 декабря 2017 года.

Президиум Верховного Суда РФ выразил правовую позицию, что вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах ООПТ, подлежит возмещению на основании п. 1 ст. 24 и п. 3 ст. 36 Федерального закона об ООПТ. С учетом положений п. 1 ст. 77 Закона об охране окружающей среды основанием для привлечения лица к имущественной ответственности является причинение им вреда, выражающегося в негативном изменении состояния окружающей среды, в частности ее загрязнении, истощении, порче, уничтожении природных ресурсов, деградации и разрушении естественных экологических систем, гибели или повреждении объектов животного и растительного мира и иных неблагоприятных последствиях. При этом в силу абзаца первого ст. 1080 ГК РФ лица, совместно причинившие вред окружающей среде, отвечают солидарно. О совместном характере действий могут свидетельствовать их согласованность, скоординированность и направленность на реализацию общего для всех действующих лиц намерения. Так, к солидарной ответственности могут быть привлечены заказчик, поручивший выполнение работ, которые причиняют вред окружающей среде, и подрядчик, фактически их выполнивший.²⁷¹

Даже наличие лицензии на пользование природными ресурсами не является безусловным свидетельством осуществления правомерной деятельности, если она выдана с нарушением установленных требований использования природных ресурсов в границах ООПТ и их охранных зон. Так, Президиум Верховного Суда РФ привел пример, что добыча общераспространенных полезных ископаемых с нарушением правового режима водоохранной зоны не допускается, в том числе при наличии лицензии на право пользования недрами. Исходя из основных принципов

²⁷¹ См.: Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды (п. 1). Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404783623> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

охраны окружающей среды, в том числе презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности, суды пришли к выводу о том, что дальнейшее осуществление деятельности обществом по добыче полезных ископаемых на основании действующей лицензии в границах водоохранной зоны озера Байкал недопустимо.²⁷²

Анализ судебной практики по гражданским делам о возмещении ущерба за вред, причиненный окружающей среде, свидетельствует о том, что имеется серьезная проблема при установлении наличия причинно-следственной связи между противоправными действиями (бездействием) и наступившим вредом окружающей среде.

Верховный Суд РФ разъяснил, что по смыслу ст. 1064 ГК РФ, ст. 77 Закона об охране окружающей среды лицо, которое обращается с требованием о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, представляет доказательства, подтверждающие наличие вреда, обосновывающие с разумной степенью достоверности его размер и причинно-следственную связь между действиями (бездействием) ответчика и причиненным вредом. В случае превышения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду предполагается, что в результате их действий причиняется вред (ст. 3, п. 3 ст. 22, п. 2 ст. 34 Закона об охране окружающей среды). Бремя доказывания обстоятельств, указывающих на возникновение негативных последствий в силу иных факторов и (или) их наступление вне зависимости от допущенного нарушения, возлагается на ответчика.²⁷³

Так, например, установление факта превышения в сточных водах нормативов допустимых сбросов свидетельствует о причинении вреда

²⁷² См.: там же, п. 9.

²⁷³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» (п. 7) // Российская газета. № 280. 11 декабря 2017 года; URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71723290/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

водному объекту независимо от показателей фоновых проб²⁷⁴. Незаконное негативное воздействие, выраженное в уничтожении травяного покрова и поверхностного плодородного слоя почвы на ООПТ, которое не было опровергнуто ответчиком, было квалифицировано судом доказательством негативного воздействия, приведшем к причинению вреда.²⁷⁵

Изучение судебной практики о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, свидетельствует о сложности возмещения вреда в натуре. Так, в силу п. 2 ст. 78 Закона об охране окружающей среды возможность возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды поставлена в зависимость от наличия проекта восстановительных работ, разработанного и утвержденного с соблюдением требований действующего законодательства. Следовательно, суд, удовлетворяя требование о возмещении вреда в натуре, должен основываться на соответствующем проекте и указать на него в резолютивной части решения (ч. 5 ст. 198 ГПК РФ, ч. 5 ст. 170 АПК РФ). При отсутствии такого проекта суд выносит решение о возмещении вреда в денежной форме.²⁷⁶ Поэтому требование о возмещении вреда путем возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния компонентов окружающей среды подлежит удовлетворению при наличии разработанного с соблюдением требований действующего законодательства и утвержденного проекта восстановительных работ.²⁷⁷

²⁷⁴ См.: Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды (п. 7). Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года // URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/all/31275/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁷⁵ См.: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24 ноября 2021 года № Ф09-6957/21 по делу № А60-52074/2020 // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/38755458/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁷⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» (п. 18) // Российская газета. № 280. 11 декабря 2017 года.

²⁷⁷ См.: Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды (п. 12). Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года // URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/all/31275/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

Возмещении вреда в денежной форме имеет особенность в части определения размера затрат не только на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, но и в части вычисления экологических потерь, которые невосполнимы, относительно восполнимы или трудно восполнимы, на что обращали внимание многие правоведы (В.В. Петров²⁷⁸, О.И. Крассов²⁷⁹, В.В. Никишин²⁸⁰, Н.Г. Нарышева²⁸¹, Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов²⁸², И.А. Игнатъева²⁸³, Е.В. Лунева²⁸⁴ и др.)²⁸⁵. Применительно к геопаркам проблема определения и вычисления в денежной форме экологических потерь, возникших в результате причинения им вреда, является особенно актуальной, поскольку они являются объектами культурного и геолого-исторического наследия, природным достоянием.

Вопросам определения и вычисления в денежной форме экологических потерь многократно было обращено внимание Верховным Судом РФ. В Постановлении Пленума Верховным Судом РФ от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда,

Федерации 24 июня 2022 года // URL: <https://www.vsrfr.ru/documents/all/31275/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁷⁸ Петров В.В. Экология и право. М. : Юрид. лит., 1981. С. 147-148; Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: Учебник. М., 1984. С. 152; Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. М., 1995. С. 336.

²⁷⁹ Крассов О.И. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды в правовом наследии профессора В. В. Петрова // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 33-40.

²⁸⁰ Никишин В.В. Теоретические проблемы возмещения экологического вреда: идеи В. В. Петрова и современность // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 28-33.

²⁸¹ Нарышева Н.Г. Правовые проблемы возмещения вреда окружающей среде в научных исследованиях кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова //

Экологическое право. 2012. № 4. С. 14-19.

²⁸² Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex russica. 2016. № 8. С. 130-140.

²⁸³ Игнатъева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10-17.

²⁸⁴ Лунева Е.В. Правовая позиция судов о соотношении рекультивации земель и восстановления окружающей среды // Марийский юридический вестник. 2016. № 2 (17). С. 71; Лунева Е.В. Категория «экологические потери» в эколого-правовой действительности и ее значение для обеспечения рационального природопользования // Lex russica. 2019. № 12. С. 41-55.

²⁸⁵ Перечислены в хронологическом порядке публикаций.

причиненного окружающей среде»²⁸⁶ он разъяснил, в случае если восстановление состояния окружающей среды, существовавшее до причинения вреда, в результате проведения восстановительных работ возможно лишь частично (в том числе в силу наличия невосполнимых и (или) трудновосполнимых экологических потерь), возмещение вреда в соответствующей оставшейся части осуществляется в денежной форме (п. 17).²⁸⁷

Важной является правовая позиция, выраженная Верховным Судом РФ в 2020 году в деле, в котором он отказал в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 2 и 10 Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утв. Приказом Минприроды России от 8 июля 2010 года № 238 и Приложения № 1 к ней (Таксы ТХ) для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, при загрязнении, порче и уничтожении плодородного слоя почв). В нем Верховный Суд РФ заключил, что при определении полного экологического вреда учету подлежат не только затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и экологические потери, которые в силу своих особенностей невосполнимы и (или) трудновосполнимы, в том числе по причине отдаленности во времени последствий правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Восстановление нарушенного состояния окружающей среды осуществляется после ликвидации последствий загрязнения окружающей среды и не тождественно данной процедуре. Он также сослался на определение Конституционного Суда РФ 2016 года²⁸⁸, что проведение

²⁸⁶Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 года № 4 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2018, № 2.

²⁸⁷ Это разъяснение неизменно воспроизводилось в обзорах судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды (№3, п. 35; №2 п. 28; №1, п. 30), утвержденных Президиумом Верховного Суда Российской Федерации, соответственно, 14 ноября 2018 года, 17 июля 2019 года и 7 апреля 2021 года // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 года

только одной рекультивации не является способом полного возмещения причиненного экологического вреда, а является лишь средством устранения препятствий к воссозданию экологической системы.²⁸⁹

В Обзоре судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды 2022 года Верховный Суд РФ выразил ещё одну правовую позицию, что неэффективность, недостаточность рекультивационных работ при предъявлении иска о возмещении вреда в денежной форме, и наличие трудновосполнимых или невозполнимых экологических потерь могут быть оценены только после завершения рекультивации или, если такие работы не завершены, – по истечении установленного судом срока ее проведения (п. 14)²⁹⁰.

Для целей определения и вычисления в денежной форме экологических потерь в случае причинения вреда геопаркам представляет интерес классификация тяжести экологических потерь в зависимости от прогнозируемых их масштабов на межгосударственный, федеральный, региональный, территориальный (областной), местный и локальный (объектовый)²⁹¹.

Имеется и другая классификация экологических потерь, применяемая при оценке рисков при проведении государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, в которой в зависимости от уровня риска и тяжести последствий аварии экологические потери разграничиваются на *невозполнимые, существенные, незначительные* и

№ 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Монолит и К» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁹ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2020 года № АКПИ19-1029 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁰ Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды. Утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года. // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹¹ См.: Приложение (пункты 1 и 2, таблицы 1 и 2) к Временному положению по оснащению (дооснащению) портовых средств инженерно-техническими средствами охраны. Утв. Распоряжением Росморречфлота от 29 июля 2005 года № ВР-211-р // СПС «КонсультантПлюс».

*несущественные.*²⁹²

Если ориентироваться на эти классификации, то 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. Например, при незначительных загрязнениях, засорении геопарка отходами производства и потребления, животноводства, порче земель, повреждениях или уничтожении лесных насаждений, животных и растений, которые не влекут уголовную ответственность.

Эти правовые позиции следует использовать применительно и к геопаркам.

В начале правовой реформы современной России *административная ответственность* за экологические правонарушения была предусмотрена в ст. 84 Закона РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды». По смыслу ст. 75 действующего Федерального закона «Об охране окружающей среды» административная ответственность устанавливается в соответствии с законодательством, т.е. в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)²⁹³.

Исходя из того, что административная ответственность: представляет собой государственно-принудительное воздействие, оказываемое

²⁹² См.: Методические рекомендации по проверке гидротехнических сооружений в режиме постоянного государственного надзора (Приложение № 4, Таблица 4.1). Утв. приказом Ростехнадзора от 27 июня 2018 года № 279; Методические рекомендации по применению динамических моделей пересмотра периодичности проведения плановых проверок гидротехнических сооружений при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений (Приложение № 4, Таблица 1). Утв. приказом Ростехнадзора от 12 декабря 2018 года № 613 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.

уполномоченным государственным органом или должностным лицом в целях воспитания и предупреждения новых административных правонарушений, применяется на основании совершенного правонарушения, может быть реализована только специально уполномоченными государственными органами исполнительной власти или судом (в определенных случаях), правонарушители могут быть привлечены к ответственности широким кругом надзорных органов; субъектами административной ответственности могут быть физические и юридические лица, то её можно считать универсальной и эффективной формой юридической ответственности в целом, в том числе в области охраны и использования геопарков.

В ст. 2.1 КоАП РФ определено, что административным правонарушением является противоправное виновное действие (бездействие) физического, юридического лица, за которое КоАП РФ и законами субъектов РФ установлена административная ответственность. Административное и административно-процессуальное законодательство составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Это конституционное положение раскрыто в ст. 1.1 КоАП РФ, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Данная особенность административной ответственности может быть эффективно раскрыта в области охраны и использования геопарков, созданных как ООПТ регионального значения. Субъекты Российской Федерации, в которых образованы геопарки, имеют возможность не только принять законы и иные нормативных правовые акты об их режиме, но и обеспечить его соблюдение нормами об административной ответственности на своём уровне.

Так, учитывая, что ст. 8.39 «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях» КоАП

РФ может охватить особенности региональных ООПТ, и опыт ряда субъектов РФ по установлению административной ответственности за правонарушения, связанные с нарушением правового режима региональных ООПТ, для обеспечения правового режима геопарков можно предусмотреть административную ответственность за: искажения исторически сложившегося охраняемого ландшафта; возведение объектов капитального строительства, не связанных с целями создания геопарка; проведение работ, которые могут привести к нарушению гидрогеологического режима местности, почвенного покрова, возникновению и развитию эрозионных и оползневых процессов; самовольные посадки деревьев и кустарников, а также другие самовольные действия граждан, направленные на обустройство отдельных участков территории; проведение массовых спортивных, зрелищных и иных мероприятий вне специально выделенных для этих целей мест и без соответствующего разрешения уполномоченного органа исполнительной власти; изменение функционального назначения земельного участка или его части, если оно может привести к увеличению антропогенных нагрузок на природный комплекс; размещение нестационарных объектов мелкорозничной сети без согласования с уполномоченным органом исполнительной власти; въезд, передвижение либо размещение транспортного средства в нарушение установленного порядка; препятствование доступу лиц, осуществляющих охрану и региональный государственный контроль (надзор), а также лиц, выполняющих предпроектные изыскания, научно-исследовательские работы и проектные разработки по сохранению и развитию геопарка; повреждение, уничтожение зеленых насаждений, нарушение требований по охране зеленых насаждений; уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного или растительного мира, совершение действия (бездействия), которые могут привести к гибели, сокращению численности либо нарушению среды их обитания или к гибели; проезд механических транспортных средств

вне дорог общего пользования.²⁹⁴

Кроме этого, в законе субъекта РФ может быть предусмотрен комплекс полномочий должностных лиц этого субъекта РФ при принятии ими юридически значимых решений по привлечению виновных лиц к административной ответственности за нарушение правового режима геопарка.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»²⁹⁵ разъяснено, что в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (ст. 2.4 КоАП РФ), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц. При определении степени ответственности должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснять, предпринимались ли должностным лицом меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения в связи с тем, что это может привести к совершению административного

²⁹⁴ См.: Закон города Москвы от 26 сентября 2001 года № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» (ст. 30) // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 1, ст. 203; Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (ст. 4.45) // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 12, ст. 251; Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 года № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (ст. 4.43) // Коммуна. № 4, 13 января 2004 года; Закон Республики Алтай от 10 ноября 2015 года № 69-РЗ «Об административных правонарушениях в Республике Алтай» (ст. 16) // Сборник законодательства Республики Алтай. 2015. № 128(134), октябрь, с. 3; Закон Республики Тыва от 30 декабря 2008 года № 905 ВХ-2 «Кодекс Республики Тыва об административных правонарушениях (ст. 4.8) // Тувинская правда. 30 января 2009 года. № 9. Спецвыпуск.

²⁹⁵ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п.15) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005, июнь. № 6.

правонарушения. Поскольку КоАП РФ не предусматривает в указанном случае каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе и максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц. Привлечение к уголовной ответственности должностного лица не может в силу ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности.

Представители науки административного права отмечают наличие упрощенного порядка привлечения к административной ответственности, по сравнению с гражданско-правовой и уголовной формами юридической ответственности. Упрощенная процедура привлечения к административной ответственности способствует реализации цели сохранения геопарков, поскольку период времени между обнаружением последствий нарушения экологического законодательства и привлечением виновного лица к административной ответственности является важным фактором предотвращения причинения вреда геопаркам.

Своевременно принятое решение, например, о приостановлении какой-либо хозяйственной деятельности хозяйствующего субъекта, в том числе вблизи расположения геопарков, влекущей угрозу неблагоприятные последствия для геопарков, может позволить, во-первых, сохранить геопарки, во-вторых, уменьшить риск достижения полного восстановления, в случае причинения ему вреда (ст. 1064 ГК РФ).

Поэтому одним из эффективных правовых ограничений в аспекте охраны и использования геопарков является применения в соответствии со ст. 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также

эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг, если такая деятельность может причинить вред или причиняет вред природным комплексам и природным ресурсам геопарка. По общему правилу административное приостановление деятельности назначается судьей.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Конституционный Суд РФ выразил позицию, что в соответствии с ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ административное приостановление деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также юридических лиц и применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Данный вид административного наказания является действенной мерой, направленной на прекращение осуществления предпринимательской деятельности (самостоятельной рискованной деятельности, ориентированной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг), несущей реальную угрозу причинения существенного вреда охраняемым законом отношениям. Постановление же о назначении такого вида административного наказания

исполняется немедленно после его вынесения, и при этом производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры, необходимых для исполнения данного административного наказания (части 1 и 2 статьи 32.12)²⁹⁶, т.е. оно применяется именно при наличии угрозы причинения существенного вреда охраняемым законом отношениям, в том числе угрозы причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды. Эта позиция подтверждается примерами правоприменительной практики привлечения к административной ответственности, в частности за осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) (ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ).²⁹⁷

А.В. Малько выделяет приостановление деятельности хозяйствующих субъектов в качестве самостоятельного лимитирующего инструмента²⁹⁸. По его мнению, его не следует рассматривать в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Однако, закрепление административного приостановления в санкциях нормы права (глава 3, «Административное наказание», ст. 3.12 КоАП РФ), свидетельствует о том, что оно признается видом юридической ответственности.

Вместе с тем следует согласиться с позицией Е.В. Луновой, что административное приостановление деятельности хозяйствующих субъектов на территории ООПТ является более эффективным как ретроспективным, так и превентивным правовым средством ограничивающего воздействия по

²⁹⁶ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2017 года № 1776-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баранова Александра Романовича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 2) // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71669310/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁹⁷ См., например: постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 21 июня 2017 года № 06АП-2737/2017 по делу № А73-1915/2017 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/TXqQu3dWabr/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

²⁹⁸ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юристъ, 2004. С. 96.

сравнению со штрафом. Штраф не снижает антропогенную нагрузку на уникальные ландшафты²⁹⁹. Эффективность применения административного приостановления деятельности подтверждается примерами правоприменительной практики при привлечении к ответственности, например, за строительство, реконструкция объектов капитального строительства без разрешения на строительство (ч. 1 ст. 9.5 КоАП РФ), самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий (ст. 7.6 КоАП РФ), выброс вредных веществ в атмосферный воздух или вредное физическое воздействие на него без специального разрешения (ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ).³⁰⁰

Основанием для применения к хозяйствующим субъектам административного приостановления предпринимательской деятельности может быть угроза причинения вреда состоянию или качеству окружающей природной среды в геопарках. Однако административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ).

В ст. 8.39 «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях» КоАП РФ не предусмотрено назначение административного приостановления деятельности. Однако все ООПТ являются наиболее уязвимыми природными объектами, поскольку имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находятся под особой охраной (п. 1 ст. 58 Федерального закона об

²⁹⁹ Лунева Е.В. Земельные участки в особо охраняемых природных территориях. М.: Статут, 2018. С. 107.

³⁰⁰ См.: постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 21 июня 2017 года № 06АП-2737/2017 по делу № А73-1915/2017; решение Оренбургского областного суда от 11 сентября 2015 года по делу № 12-164/2015; решение Красноярского краевого суда от 27 декабря 2018 года по делу № 7п-563/2018 // URL: <https://base.garant.ru/62022398/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

охране окружающей среды; преамбула Федерального закона об ООПТ). Соответственно, в случае создания геопарков как региональных ООПТ они являются такими же уязвимыми, гораздо более чувствительными, чем отдельные компоненты природной среды. Поэтому ст. 8.39 КоАП РФ нуждается в совершенствовании. В ней следует предусмотреть альтернативную штрафную санкцию в виде административного приостановления предпринимательской деятельности.

Применение *уголовной ответственности* за совершение экологических преступлений имеет важное значение в случаях недостаточной эффективности превентивных мер по предотвращению и пресечению экологических правонарушений. Как отмечает В.Д. Ермаков, экологические преступления являются одним из наиболее общественно опасных и распространенных видов преступлений³⁰¹. Опасность экологических преступлений обусловлена их высокой латентностью, ростом их количества, масштабами и глубиной пагубных воздействий на экологическую среду³⁰².

Уголовная ответственность как вид юридической ответственности за совершение экологических преступлений в настоящее время предусмотрена в ст. 75 Федерального закона об охране окружающей среды и Уголовном кодексе РФ³⁰³ (далее – УК РФ), в котором экологическим преступлениям отведена отдельная глава 26 «Экологические преступления», состоящая из 18 статей. Следует отметить, что ранее степень общественной опасности экологических преступлений недооценивалась, законодательство в данной области характеризовалось неразработанностью, а практика применения уголовной ответственности – пассивностью.

Например, И.А. Елисеева указывала, что экологическое

³⁰¹ Ермаков В.Д. Экологические преступления в России и прокурорский надзор в сфере охраны окружающей природной среды: (Метод. пособие) / Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре Рос. Федерации; [В. Д. Ермаков и др.]. - М.: Изд. центр «Анкил», 1996. - 95 с.

³⁰² Воронцова О.В. Юридическая ответственность за порчу земли: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 - Москва, 2011. С.4.

³⁰³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. ст. 2954.

законодательство находится на низком уровне развития, не отвечает интересам общества и государства, уголовная ответственность за порчу земли существовала только в шести союзных республиках - Литва, Латвия, Армения, Казахстан, Азербайджан, Узбекистан, норма об уголовной ответственности за порчу земли в УК РСФСР 1960 года отсутствовала.³⁰⁴ О.Л. Дубовик полагала, что законодатель недооценил общественную опасность экологических преступлений, подчеркивала, что составы экологических преступлений редко применяются на практике, «... правоохранительная деятельность в этой сфере является неэффективной»³⁰⁵. М.Ю. Дворецкий выражал оценку, что с позиции юридической техники формулировка уголовно-правовых санкций в сфере охраны окружающей среды и природопользования имеет недостатки и «... «данное обстоятельство способствует появлению проблем у правоприменителей и, как следствие, ведет к недостаточно эффективной охране окружающей среды».³⁰⁶ В.П. Кашепов отмечал, что нарушение уголовного законодательства об охране окружающей природной среды видится в том, что законодатель не учитывает в полной мере значение социально-экономической сущности природных объектов как основы жизни и деятельности человека, а также «связано с недостатками самой уголовно-правовой системы, необходимостью ее приведения в соответствие с другими отраслями права».³⁰⁷

Наиболее подробно понятие экологического преступления было рассмотрено О.Л. Дубовик: «экологическое преступление – это «предусмотренное уголовным законом запрещенное им под угрозой

³⁰⁴ Елисеева И.А. Юридическая ответственность за порчу земли: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Саратов, 2002. С. 41.

³⁰⁵ Дубовик О.Л. Юридическая ответственность за экологические правонарушения / Отв. ред.: Дубовик О.Л. - М.: ИГИП РАН, 2012. С.34.

³⁰⁶ См.: Дворецкий М.Ю. Актуальные вопросы понятия «юридическая ответственность» его значение для теории уголовного права // Адвокатская практика. - М.: Юрист, 2007, № 4. С. 27; Дворецкий М.Ю. Проблемы ответственности юридических лиц в российском уголовном праве: вопросы теории и правоприменительной практики/ Дворецкий М.Ю.// Вестник ТГУ. Вып. 8 (76). 2009. С. 406.

³⁰⁷ Кашепов В.П. Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 37, С. 38.

наказания виновное общественно опасное деяние (действие или бездействие), посягающее на окружающую среду и ее компоненты, рациональное использование и охрана которых, обеспечивают оптимальную жизнедеятельность человека, на экономическую безопасность населения и территорий, и состоящее в непосредственном противоправном использовании природных объектов (или противоправном воздействии на их состояние) как социальной ценности, что приводит к негативным изменениям качества окружающей среды, уничтожению, повреждению объектов»³⁰⁸.

Значимой особенностью уголовной ответственности в сфере охраны окружающей среды и природопользования является бланкетный характер норм УК РФ в составах экологических преступлений. Вместе с тем, наличие большого количества оценочных понятий, отсылка к другим нормативным правовым актам в области охраны окружающей среды и природопользования приводит к проблемам правоприменения и, как следствие, к проблеме надлежащей реализации механизма уголовной ответственности в данной сфере, отмечал А.Н. Безрук³⁰⁹.

Принципиально важное значение имеет разграничение административной ответственности за экологические правонарушения и уголовной ответственности за экологические преступления. В целом в основе такого разграничения лежит критерий степени общественной опасности преступлений. Так, Б.Н. Габричидзе подчеркивает большую степень их общественной опасности в отличие от административных правонарушений: «уголовная ответственность – это ответственность, которая применяется к лицу за совершение преступления, а преступления – это деяния, предусмотренные нормами уголовного права»³¹⁰.

³⁰⁸ Дубовик О.Л. Экологическая преступность в Российской Федерации: состояние, тенденции и связи с транснациональной, коррупционной и организованной преступностью // Криминологический журнал. 2010. № 1. С. 29-38.

³⁰⁹ Безрук А.Н. Совершенствование уголовного законодательства, направленного на борьбу с преступлениями, связанными с загрязнением окружающей среды // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2(39). С. 154 – 159. С. 157.

³¹⁰ Габричидзе Б.Н. Юридическая ответственность: учеб. пособие / Б. Н. Габричидзе, А.Г.

Среди составов экологических преступлений имеются формальные и материальные. Например, составы статей 253 «Нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и 258.1 «Незаконные добыча и оборот особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации» УК РФ – формальные. Для привлечения к уголовной ответственности по этим статьям не требуется наступление негативных последствий от совершения противоправных действий. Достаточен сам факт совершения противоправного деяния. Количество формальных составов экологических преступлений явно в меньшинстве, т.к. формальные составы в большей степени характерны для экологических правонарушений, имеющих меньшую степень общественной опасности.

Большая часть составов экологических преступлений – материальная. Так, А.Н. Безрук, анализируя эффективность уголовно-правовых норм, связанных с привлечением к уголовной ответственности за загрязнение окружающей природной среды, обращает внимание, что применение положений ст. 250 УК РФ обусловлено совершением экологического преступления, в котором четко прослеживается причинно-следственная связь между очевидным экологическим преступлением и наступлением реального негативного последствия окружающей среде³¹¹.

Наступление уголовной ответственности в случае создания *угрозы* причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде предусмотрено в составе ст. 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов» УК РФ. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 года № 21 «О применении

Чернявский. - М. : Альфа-М, 2005. С. 113.

³¹¹ Безрук А.Н. Совершенствование уголовного законодательства, направленного на борьбу с преступлениями, связанными с загрязнением окружающей среды // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2(39). С. 158.

судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»³¹² разъяснено, что создание угрозы причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде (ч. 1 ст. 247 УК РФ) означает возникновение такой ситуации, которая повлекла бы предусмотренные законом вредные последствия, если бы они не были предотвращены вовремя принятыми мерами или иными обстоятельствами, не зависящими от воли лица, нарушившего правила обращения с экологически опасными веществами и отходами. Такая угроза предполагает наличие конкретной опасности реального причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде. Применительно к ч. 1 ст. 247 УК РФ существенный вред здоровью человека выражается в тяжком или средней тяжести вреде здоровью хотя бы одного лица, а существенный вред окружающей среде - в ее загрязнении, отравлении или заражении, изменении радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья или жизни человека, и т.п.

В рекомендациях Генеральной прокуратуры РФ разъяснено, что в случае возникновения трудностей в разграничении уголовно наказуемого деяния и административного проступка особое внимание следует уделять выяснению всех обстоятельств, характеризующих состав экологического правонарушения, последствий противоправного деяния, размера нанесенного вреда и причиненного ущерба с учетом положений, сформулированных в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования». Кроме того, разграничение уголовно наказуемого деяния и административного правонарушения проводится по объективной

³¹² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (с изм., внесенными 30 ноября 2017 года) // Российская газета. № 251. 31 октября 2012 года. № 253, 9 ноября 2017 года.

стороне преступного посягательства, направленности умысла и характеру действий виновного. При наличии признаков злоупотребления должностными полномочиями или полномочиями лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, либо превышения должностных полномочий содеянное должно быть дополнительно квалифицировано по соответствующим частям статей 201, 285 и 286 УК РФ.³¹³

Применительно к геопаркам, созданным как региональные ООПТ, имеет отношение ст. 262 «Нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов» УК РФ, которая, с точки зрения разграничения уголовной и административной ответственности, корреспондирует со ст. 8.39 «Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях» КоАП РФ.

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (п. 26) уделено внимание ст. 262 УК РФ. В нём разъяснено, что к другим особо охраняемым государством природным территориям применительно к данной статье, исходя из положений ст. 2 Федерального закона об ОРОПТ, относятся природные парки, дендрологические парки и ботанические сады, образованные в установленном порядке. Перечень категорий особо охраняемых территорий является открытым. Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и *иные* категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения. Рассматривая уголовные дела о преступлениях, предусмотренных указанной статьей, суды

³¹³ Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления (п. 6). Утверждены Генеральной прокуратурой Российской Федерации 28 декабря 2018 года № 74/3-34-2018 // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72063398/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

должны проверять, какие требования режима, установленные для каждой категории особо охраняемых природных территорий, были нарушены, и указывать это в приговоре или ином судебном решении. Следовательно, к геопаркам, созданным как региональные ООПТ, ст. 262 УК РФ применима.

Кроме того, в данном Постановлении (п. 26) Пленум Верховного Суда РФ обратил внимание, что нарушения установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, на *иных особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах* подлежат квалификации по ст. 8.39 КоАП РФ, за исключением случаев, когда такие действия (бездействие) содержат признаки преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ. При этом при разрешении вопроса о том, причинен ли в результате нарушения режима особо охраняемой природной территории *значительный ущерб*, судам надлежит исходить из конкретных обстоятельств дела, в частности категории особо охраняемых природных территорий, их экономической, социальной, исторической, культурной, научной значимости, способности природного ресурса к самовосстановлению, количества и стоимости истребленных, поврежденных компонентов природной среды. В необходимых случаях суд привлекает соответствующих специалистов либо экспертов (п. 27).

Такое определение «значительного ущерба» является оценочным, без каких-либо точных критериев «значительности» ущерба, что, несомненно, будет являться и проблемой как для разграничения уголовной и административной ответственности, учитывая, что данное разъяснение касается ООПТ с весьма разными правовыми режимами (заповедники, национальные парки, природные парки, государственные природные заказники и др.), так и для решения вопроса о применении состава либо ст. 262 УК РФ, либо составов других статей главы 26 УК РФ к

противоправному деянию.

Данный вывод подтверждается, например, заключением Н. Лопашенко о применении по совокупности ст. 262 и соответственно статей 250, 251, 256, 258, 260 УК РФ³¹⁴, предложением И.А. Конфоркина о дополнении ч. 2 ст. 260 УК РФ квалифицирующим признаком – совершение незаконной рубки лесных насаждений «на территории государственного природного заповедника, национального парка или заказника»³¹⁵, рассуждениями В.В. Кулыгина и В.Н. Каплунова о квалификации незаконной рубки леса на территории национального парка «Кенозерский» по совокупности ч. 3 ст. 260 и ч. 2 ст. 243 УК РФ с констатацией квалификации по ст. 262 УК РФ излишней³¹⁶, а также примерами правоприменительной практики³¹⁷.

Следовательно, имеется правовая неопределенность, в случае нарушения нарушения режима геопарков, созданным как региональные ООПТ, повлекшее причинение значительного ущерба, применяется ли именно ст. 262 УК РФ, или она применяется, если такие действия (бездействие) не содержат признаки иных преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ, или она применяется по совокупности составов главы 26 УК РФ. Представляется, ст. 262 УК РФ должна применяться без совокупности составов из главы 26 УК РФ и именно в тех случаях, когда в иных составах преступлений главы 26 УК РФ не содержится квалифицирующего признака – совершение преступлений на территориях

³¹⁴ Лопашенко Н. Квалификация конкуренции норм и типичные совокупности норм в гл. 26 УК «Экологические преступления» // Уголовное право. 2007. № 5; URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/22644-kvalifikaciya-konkurencii-norm-tipichnye-sovokupnosti-norm-ehkologicheskie> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³¹⁵ Конфоркин И.А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений: монография (Глава 2 § 3. Квалифицирующие и особо квалифицирующие признаки незаконной рубки лесных насаждений) // URL: <http://www.dslib.net/kriminal-pravo/ugolovnaja-otvetstvennost-za-nezakonnuju-rubku-lesnyh-nasazhdenij.html>. (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³¹⁶ Кулыгин В.В., Каплунов В.Н. Экосистемы и особо охраняемые природные территории как объекты уголовно-правовой охраны: культурологический аспект // Юридический мир. 2016. № 4. С. 44 - 48.

³¹⁷ См., например: Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 февраля 2021 года № 77-309/2021 // URL: <https://base.garant.ru/323279340/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

ООПТ или их охранных зон.

Для обеспечения правового режима геопарков, созданных как региональные ООПТ, не требуется специального состава преступления. Однако необходимо совершенствование разграничения административной ответственности и уголовной за экологические преступления в части более точных критериев определения «значительного ущерба» в отношении различных видов ООПТ и повышение правовой определенности в разграничении применения ст. 262 УК РФ с иными статьями главы 26 УК РФ.

Дисциплинарная ответственность как вид юридической ответственности в сфере охраны и использования окружающей среды была предусмотрена в Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды». В Действующем Федеральном законе об охране окружающей среды предусмотрена дисциплинарная ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 75).

Дисциплинарная ответственность в науке трудового права характеризуется как обязанность работника нести ответственность за совершенный дисциплинарный проступок и претерпеть те меры неблагоприятного воздействия, которые содержатся в дисциплинарных санкциях трудового права. Например, В.Н. Толкунова определяет дисциплинарную ответственность как обязанность работника претерпевать наложение на него дисциплинарного взыскания за совершение дисциплинарного проступка³¹⁸.

Н.А. Духно раскрывает сущность дисциплинарной ответственности и механизм его реализации в сфере охраны окружающей среды и природопользования следующим образом: «...если должностные лица и иные работники в соответствии с положениями, правилами внутреннего распорядка и другими нормативными актами не выполняют планы и мероприятия по охране природы и рациональному использованию природных

³¹⁸ Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. - М., 2001. С. 340.

ресурсов, нарушают нормативы качества окружающей среды и требования природоохранительного законодательства во время работы, значит они нарушают трудовую дисциплину»³¹⁹.

Основанием привлечения лица к дисциплинарной ответственности является совершение работником дисциплинарного проступка. Трудовой кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) в ст. 192 содержит понятие дисциплинарного проступка как «неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей»³²⁰.

Применительно к нашему исследованию дисциплинарный проступок в области охраны и использования геопарков как основание дисциплинарной ответственности следует понимать, как виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение работником возложенных на него трудовых обязанностей, профессиональная деятельность которого связана с обеспечением соблюдения требований, содержащихся в нормативных правовых актах, регламентирующих охрану и использование геопарков. Важно подчеркнуть, что дисциплинарная ответственность в области охраны и использования геопарков может быть реализована при условии осуществления работником профессиональной деятельности, связанной либо с использованием природных ресурсов, либо с оказанием воздействия на окружающую среду.

В правоприменительной практике была выражена позиция, что применение к работнику мер дисциплинарной ответственности является правом, а не обязанностью работодателя, производится в законодательно установленном порядке. В 2017 году Верховный Суд РФ пришел к выводу, что содержащееся в представлении Минераловодского межрайонного прокурора императивное требование о привлечении к дисциплинарной

³¹⁹ Духно Н.А., Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. 2000. № 6. С. 14.

³²⁰ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Российская газета. 31 декабря 2002 года. № 256.

ответственности лиц, виновных в допущенных нарушениях закона, противоречит нормам Трудового кодекса РФ³²¹. Вместе с тем имеются и диаметрально противоположные позиции по данному вопросу. Так, Верховный Суд РФ констатировал, что глава города в порядке контроля вправе проверить правильность и законность принимаемых нижестоящими должностными лицами решений, оспариваемое представление, в котором содержалось требование о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности, внесено прокурором в пределах предоставленных ему полномочий, при наличии к тому предусмотренных законом оснований, прав и законных интересов заявителя не нарушает³²².

Судебная практика по применению дисциплинарной ответственности за правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования свидетельствует, что эффективность зависит от точного соблюдения закона при её применении.³²³

Таким образом, имеется правовая неопределенность в вопросе об обязанности работодателя о применении к работнику мер дисциплинарной ответственности. Эффективность применения дисциплинарной ответственности за правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования зависит от точного соблюдения закона.

³²¹ См.: Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 октября 2017 года № 30-АД17-2 // URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-30102017-n-30-ad17-2/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³²² Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 мая 2020 года № 81-КА20-1. См. также: постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27 января 2022 года № Ф10-6707/2021 по делу № А08-6619/2020; постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13 декабря 2017 года № Ф10-5061/2017 по делу № А35-10586/2016 // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73550130/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

³²³ См. примеры, в которых привлечение к дисциплинарной ответственности было положительно оспорено: определения Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 ноября 2021 года № 88-17573/2021 по делу № 2-2922/2020 и Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 28 октября 2021 года № 88-7348/2021; пример, в котором лицо было привлечено к дисциплинарной ответственности: апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 25 августа 2016 года № 33-17692/2016 по делу № 2-812/2016 // URL: <https://base.garant.ru/319111258/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате анализа взглядов в правовой доктрине об ООПТ, законодательства и правоприменительной практики, в том числе становления и развития правовых основ геопарков в России и зарубежных стран, определено место геопарков в системе ООПТ, разработано их определение и обоснована необходимость его нормативного закрепления в законодательстве Российской Федерации, выработана система правовых средств, определяющих правовой режим геопарков и разработаны предложения по совершенствованию законодательства. В работе акцентировано внимание, что подход к определению понятия «геопарк» и его правового режима должен основываться на том, что геопарки являются самостоятельной категорией ООПТ регионального значения.

В настоящее время система российского законодательства в сфере охраны и использования геопарков находится на стадии формирования, включает в себя федеральный и региональный уровень, направлена на обеспечение увеличения рекреационного потенциала особых геологических объектов без ослабления их природоохранного режима. Дальнейшее развитие законодательства в сфере охраны и использования геопарков должно осуществляться, прежде всего, на уровне субъектов Российской Федерации. По сравнению с федеральным региональное законодательство может включать более широкий перечень правовых средств, направленных на регулирование отношений в сфере охраны и использования геопарков с учетом местных природных, экономических, социальных и иные особенностей геопарков, расположенных в конкретном регионе.

Правовой режим геопарка включает в себя обязательные требования, в том числе касающиеся мер возможного и должного поведения собственников и других правообладателей земельных участков в границах территории геопарка, порядка охраны и использования природных ресурсов в соответствии с целями и задачами создания геопарка, порядка

государственного управления территорий в границах территории геопарка, а также юридической ответственности.

Диссертантом раскрыто значение системы зонирования геопарка как правового инструмента обособления участков территорий геопарков с учетом их особенностей и предназначения, направленного на сохранение уникальных геологических памятников и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов, имеющих особое геологическое, историко-культурное, эстетическое, научно-просветительское, туристское и рекреационное значение. Зонирование территорий геопарков является неотъемлемым структурным элементом правового режима геопарков. Среди видов зонирования как правовых средств наиболее подходящими для установления правового режима геопарков наряду с другими правовыми средствами являются функциональное и экологическое зонирование.

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.

Юридическая ответственность в сфере охраны и использования геопарков является необходимым элементом их правового режима. Применительно к геопаркам возмещение вреда, в том числе восполнимых 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 целях устранения правовой неопределенности, связанной с использованием земельных участков в границах территории геопарков для отдыха, рекреации и туризма, необходимо уточнение Классификатора видов разрешенного использования земельных участков в части включения в описание вида разрешенного использования «охрана природных территорий» соответствующих видов деятельности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Список использованной литературы

1. Абанина Н.Н., Аверьянова А.П. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е.Н. Абанина, Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов и др.; под общ. ред. А.П. Анисимова. М.: Юстицинформ, 2020. - 800 с.
2. Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в сфере недропользования: монография. - М.: Право ТЭК, 2014. - 478 с.
3. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование / Галаган И.А. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 198 с.
4. Акбашев А.А., Белан Л.Н., Богдан Е.А. Опыт создания первого глобального геопарка ЮНЕСКО в Республике Башкортостан // Геологические памятники природы: характеристика, состояние, использование. Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Горно-Алтайск, 2021. Издательство: Горно-Алтайский государственный университет (Горно-Алтайск), с. 10-14; URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_46634760_79225900.pdf (дата обращения: 3 сентября 2023 года).
5. Акбашев А.Р., Абдрашитова Р.Х., Ардисламов Ф.Р., Белан Л.Н., Богдан Е.А., Полежанкина П.Г., Фархутдинов И.М., Фархутдинов А.М. Геопарк «Янган-Тау» // Геологический вестник. 2018. № 1. С . 3–12.
6. Аксененок Г.А. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Сельское хозяйство и право в СССР и Италии. - М., 1977.
7. Александрова А.Ю. Правовое регулирование использования земель поселений для застройки в России: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2008. – 273 с.

8. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. - М.: Юрид. лит, 1989. – 288 с.
9. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. Курс лекций в 2-х томах. Т. 1; Науч. ред.: Русинов Р.К.; Отв. за вып.: Семенов В.М. - Свердловск: Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1972. – 396 с.
10. Алексеев С.С. Теория права. - М.: Изд-во «БЕК», 1995. – 310 с.
11. Андреев Ю.Н. Соседские отношения в гражданском праве России: теория и практика. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. - 208 с. // СПС «КонсультантПлюс».
12. Анисимов А.П., Землякова Г.Л. и Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. 2012. № 8. С. 87-93.
13. Арутюнян М.С., Хисматуллин О.Ю. Некоторые проблемы определения правового режима геопарков // Аграрное и земельное право. 2021. № 12 (204). С. 10 - 11.
14. Аслаев С.Т., Буранбаев Р.А., Зарипов Ш.Р., Прокофьев Д.Д., Сайфутдинов В.В. Определение понятия «геопарка» в законодательстве Российской Федерации посвящена статья // Образование и право. 2022. № 7. С. 108 - 112.
15. Атаманчук Г.В. Проблемы повышения эффективности административно-правового регулирования государственного управления в Российской Федерации/ Г.В. Атаманчук // Вестник Московского ун-та. 2012. Серия 26. Государственный аудит. С. 34 – 47.
16. Бабаев В.К. Теория функций современного российского государства: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: - Москва. 2001. – 25 с.
17. Бабич М.Е. Эколого-правовой режим курортов федерального значения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2020. - 241 с.
18. Багаутдинова С.Р. Правовое регулирование и практические аспекты предоставления права частной собственности на землю //

Экологическое право. 2018. № 6. С. 22 - 27.

19. Багаутдинова С.Р. Правовой режим земель курортов: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва 2014. - 221 с.

20. Багаутдинова С.Р. Публичные и частные интересы в регулировании оборотоспособности земель в границах курортов // Экологическое право. 2017. № 6. С. 17- 21.

21. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность: (теоретические вопросы). - Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1985. – 120 с.

22. Барамидзе Д.Д. Эколого-правовой режим Арктической зоны: современное состояние и перспективы развития: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 2018. – 228 с.

23. Бахрах Д.Н. Административное право России. - М.: Норма, 2002. – 816 с.

24. Безрук А.Н. Совершенствование уголовного законодательства, направленного на борьбу с преступлениями, связанными с загрязнением окружающей среды // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2(39). С. 154 – 159.

25. Беляева Г.С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы/ Г.С. Беляева// Вестник Саратовской государственной юридической академии. Дополнительный выпуск (85). 2012. № 87. С. 26 – 31.

26. Берг Ю.А. Выступление на заседании президиума Гос. Совета 9 октября 2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/16618> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

27. Боголюбов С.А. и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, Д.С. Бондаренко, Е.А. Галиновская и др.; под ред. С.А. Боголюбова. СПб.: Питер Пресс, 2009. - 464 с. Комментарий к ст. 94 // СПС «КонсультантПлюс».

28. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты: монография. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма,

Инфра-М, 2012. 416 с. (Глава 1. § 1. Понятие культурной ценности) // СПС «КонсультантПлюс».

29. Большая Советская Энциклопедия [Текст]: [В 30 т.] / Глав. ред. А. М. Прохоров. - 3-е изд. - Москва: Сов. энциклопедия, 1969. – 78 с.

30. Борисов А.А. Значение зонирования территорий при определении правового режима земель: Дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.06. - М., 2014. – 161 с.

31. Братко А.Г. Запреты в советском праве. – Саратов: СГУ, 1979. – 92 с.

32. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). - М.: Городец, 2001. – 202 с.

33. Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности / М.М. Бринчук // Государство и право. 2016. № 6 (115) июнь. С. 26 – 47.

34. Брославский Л.И. Правовая охрана природы в США/ Л.И. Брославский // Журнал российского права. 2005. № 6 (102). С. 89 - 98.

35. Варламов А.А., Антропов Д.В., Сеница Ю.С. Зонирование территорий в зарубежных странах / А.А. Варламов, Д.В. Антропов, Ю.С. Сеница // Московский экономический журнал. 2018. № 4. С. 117 - 128.

36. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. - М.-Л.: Издательство Академии наук СССР, 1948. – 837 с.

37. Волков Г.А. О совершенствовании определения видов разрешенного использования земельных участков // Экологическое право. 2019. № 1. С. 11 – 17.

38. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации (п. 4 комментария к ст. 95 «Земли особо охраняемых природных территорий») // СПС «КонсультантПлюс».

39. Волонтерская деятельность в геопарке «Алтай» // URL: <https://www.altzapovednik.ru/ekoprosveschenie/volonteri-proekt.aspx> (дата

обращения: 3 сентября 2023 года).

40. Вопленко Н.Н. Правонарушение и юридическая ответственность: монография / Н.Н. Вопленко; М-во образования и науки Рос. Федерации, Волгогр. гос. ун-т, Каф. теории государства и права. - Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005 (Изд-во Волгогр. гос. ун-та). – 132 с.

41. Воронцова О.В. Юридическая ответственность за порчу земли: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 2011. 208 с.

42. Высторобец Экологическое право – мотивация в международном сотрудничестве. - М.: Наука, 2006. С. 109 – 117.

43. Габричидзе Б.Н. Юридическая ответственность: учеб. пособие / Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский. - М.: Альфа-М, 2005. – 685 с.

44. Геопарк – Википедия // URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/Геопарк> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

45. Глобальные геопарки получают новый статус ЮНЕСКО // URL: <https://www.unesco.org/ru/articles/globalnye-geoparki-poluchayut-novyuy-status-yunesko> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

46. Глобальные геопарки ЮНЕСКО // URL: https://ru.zahn-info-portal.de/wiki/UNESCO_Global_Geoparks (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

47. Глобальные геопарки ЮНЕСКО // URL: <https://www.unesco.org/en/igpp/geoparks/about> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

48. Глобальные геопарки ЮНЕСКО // URL: <http://www.globalgeopark.org/aboutGGN/MemberList/index.htm> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

49. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. М.: Городец, 2008. 448 с.; СПС «КонсультантПлюс».

50. Гопия Г.О. Ограничения имущественных прав с целью обеспечения экологической безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03.

- Краснодар, 2011. – 210 с.

51. Горленко В.А. Режим правового регулирования (теоретико-прикладной аспект): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. - СПб., 2002. 258 с.

52. Гришаев С.П. Правовой режим недвижимого имущества // СПС «КонсультантПлюс», 2007.

53. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 496 с.

54. Дворецкий М.Ю. Актуальные вопросы понятия «юридическая ответственность» его значение для теории уголовного права // Адвокатская практика. - М.: Юрист. 2007. № 4. С. 27 – 30.

55. Дворецкий М.Ю. Проблемы ответственности юридических лиц в российском уголовном праве: вопросы теории и правоприменительной практики/ Дворецкий М.Ю.// Вестник ТГУ. Вып. 8 (76). 2009. С. 405 – 410.

56. Денисов С.А. Преимущественное право на заключение договора как институт, устанавливающий пределы свободы договора/ С.А. Денисов // Законодательство. 1997. № 2. С. 34 – 39.

57. 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-poniatiie-geopark.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

58. Дерюгина Т.В. Теоретические проблемы в сфере осуществления субъективных гражданских прав: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. - Волгоград, 2010. 160 с.

59. Дерюгина Т.В. Теоретические проблемы в сфере осуществления субъективных гражданских прав: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. - Волгоград, 2010. – 874 с.

60. Добровинская А.В. Об особенностях ограниченной ответственности в гражданско-правовых договорах // Актуальные проблемы российского законодательства: Сборник статей. - Брянск: ООО «Ладомир», 2013. Вып. 6. С. 24 – 28.

61. Долинская В.В. Ограничения права собственности: понятие и виды // Закон. 2003. № 11. С. 4 – 10.
62. Дубовик О.Л. Экологическая преступность в Российской Федерации: состояние, тенденции и связи с транснациональной, коррупционной и организованной преступностью // Криминологический журнал. 2010. № 1. С. 29 - 38.
63. Дубовик О.Л. Юридическая ответственность за экологические правонарушения / Отв. ред.: Дубовик О.Л. - М.: ИГИП РАН, 2012. – 170 с.
64. Духно Н.А., Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. – М.: Наука, 2000. № 6. С. 12 – 17.
65. Евтихийев И.И. Правовой режим в земельном праве: теория вопроса // Вестник Томск. Ун-та. 2008. № 315. С. 114 – 117.
66. Елисеева И.А. Юридическая ответственность за порчу земли: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Саратов, 2002. 174 с.
67. Ермаков В.Д. Экологические преступления в России и прокурорский надзор в сфере охраны окружающей природной среды: (Метод. пособие) / Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генер. прокуратуре Рос. Федерации; [В. Д. Ермаков и др.]. - М.: Изд. центр «Анкил», 1996. - 95 с.
68. Ерофеев Б.В. Основы земельного права. - М.: Юрид. лит. ,1971. – 328 с.
69. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex russica. 2016. № 8. С. 130-140.
70. Жочкина И.Н. Региональное государственное экологическое управление: концепция современного механизма правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М. 2015. – 277 с.
71. Зиновьева О.А. Приостановление, ограничение, прекращение природопользования и деятельности, осуществляемой с нарушениями законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. 2004. № 3. С. 21 – 24.

72. Злотникова Т.В. Международный и региональный опыт развития геопарков как правовая основа изменения экологического законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 4 (66). С. 28 - 46.
73. Зозуля В.В. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2006. 200 с.
74. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон // Земельный вопрос. 2011. № 3(114). С. 47 – 56.
75. Ибрагимов В.Б. Участки недр и особо охраняемые природные территории в действующем законодательстве // Экологическое право. 2020. № 3. С. 20 - 23.
76. Ибрагимов В.Б. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Закон Российской Федерации «О недрах»: проблема согласования эколого-правовых норм // Экологическое право. 2015. № 1. С. 33 - 40.
77. Иванов А.А. Справочник по теории государства и права: основные категории и понятия. - М.: Экзамен, 2007. – 510 с.
78. Игнатьева И.А. «Последние направления в развитии законодательства об особо охраняемых природных территориях» // Бизнес, менеджмент и право, 2010, № 1(21), с. 132-138.
79. Игнатьева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10 - 17.
80. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. - М.: Юристъ, 2002. – 286 с.
81. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву / Иоффе О.С.; Отв. ред.: Юрченко А.К. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1955. – 311 с.
82. Калиниченко В.Т. Экологический кодекс Франции //

Экологическое право. 2010. № 6. С. 44 – 46.

83. Калиниченко М.М. Правовой режим территориальных мер охраны морской среды: Дис. ... канд. юрид. наук:12.00.06. - Москва, 2008. 208 с.

84. Камаева А. Башкирский «Янган-Тай» первым в стране вошел в сеть геопарков ЮНЕСКО. URL: <https://rg.ru/2019/09/01/reg-pfo/bashkirskij-iangan-tau-pervym-v-strane-voshel-v-set-geoparkov-iunesko.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

85. Камышанский В.П. Конституционные ограничения права собственности // Юрист. 2004. № 5. С. 5 – 7.

86. Кашепов В.П. Развитие законодательства об уголовной ответственности за экологические преступления // Журнал российского права. 2012. № 6. С. С. 29 – 39.

87. Козырь О.М. «Особо охраняемые природные территории - анализ современного правового регулирования» // Аграрное и земельное право, 2009, № 11(59), С. 63-70.

88. Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды / Колбасов О.С. - М.: Междунар. отношения, 1982. – 240 с.

89. Колесникова Н.В., Хуусконен Н.М. Геопарки как основа развития горно-геологического туризма // Современные научные исследования и инновации. 2015. № 7-3 (51). С. 60 - 63.

90. Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» / под ред. О.Л. Дубовик. М., 2010. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

91. Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» / под ред. О.Л. Дубовик. – 2-е изд. перераб. и доп. - Специально для системы ГАРАНТ, 2015. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

92. Конфоркин И.А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений: монография (Глава 2 § 3. Квалифицирующие и особо

квалифицирующие признаки незаконной рубки лесных насаждений) // <http://www.dslib.net/kriminal-pravo/ugolovnaja-otvetstvennost-za-nezakonnuju-rubku-lesnyh-nasazhdenij.html>. (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

93. Корф Е.Д. Геопарк как платформа эффективного взаимодействия общества и природы // Наука и туризм: стратегии взаимодействия. 2015. № 4. С. 5 - 9.

94. Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010.

95. Крассов О.И. Правовой режим государственного лесного фонда / О. И. Крассов; Отв. ред. Н.И. Краснов. - М.: Наука, 1985. - 223 с.; 20 см.

96. Крассов О.И. Экологическое право: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальностям и направлению юридического профиля / О.И. Крассов – 2-е изд., пересмотр. - М.: Норма, 2008. – 671 с.

97. Крассов О.И. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды в правовом наследии профессора В.В. Петрова // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 33 - 40.

98. Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 2003. – 218 с.

99. Крыцула А.А. Особенности гражданско-правового режима памятников природы: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.03. – Краснодар, 2019. 214 с.

100. Кузнецова А.В. Правовое регулирование деятельности по организации особо охраняемых пригородных территорий в городе Москве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 26 с.

101. Кулыгин В.В., Каплунов В.Н. Экосистемы и особоохраняемые природные территории как объекты уголовно-правовой охраны: культурологический аспект // Юридический мир. 2016. № 4. С. 44 - 48.

102. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву.

Теоретические проблемы. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. – 240 с.

103. Лермонтов Ю.М. Постатейный комментарий к главе 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» Налогового кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс. 2014.

104. Лившиц Р. З. Теория права. Учебник. - М.: Издательство БЕК, 1994. – 224 с.

105. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений. Учебно-практическое пособие / Н.Л. Лисина; Отв. ред.: Крассов О.И. - М.: Дело, 2004. – 296 с.

106. Лопашенко Н. Квалификация конкуренции норм и типичные совокупности норм в гл. 26 УК «Экологические преступления» // Уголовное право. 2007. № 5; <https://wiselawyer.ru/poleznoe/22644-kvalifikaciya-konkurencii-norm-tipichnye-sovokupnosti-norm-ehkologicheskie> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

107. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / Лунев А.Е. - М.: Наука, 1974. – 247 с.

108. Лунева Е.В. Земельные участки в особо охраняемых природных территориях как объекты гражданских прав: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - Казань, 2015. – 233 с.

109. Лунева Е.В. Правовая позиция судов о соотношении рекультивации земель и восстановления окружающей среды // Марийский юридический вестник. 2016. № 2 (17). С. 70 - 72.

110. Лунева Е.В. Правовой режим земельных участков в особо охраняемых природных территориях / Лунева Е.В. - М.: Статут, 2018. – 159 с.

111. Лунева Е.В. Категория «экологические потери» в эколого-правовой действительности и ее значение для обеспечения рационального природопользования // Lex russica. 2019. № 12. С. 41 - 55.

112. Лунева Е.В. Организация геопарков в России и особенности их правового режима // Lex russica. 2021. № 9. С. 32 - 43.

113. Лунева Е.В. Правовая охрана геологического наследия // Журнал

Белорусского государственного университета. Право. 2022. № 2. С. 69 – 78.

114. Лунева Е.В. Рациональное использование геологического наследия в геопарках: законодательство России, Китая и Испании // Состояние и перспективы развития науки экологического и земельного права : сборник материалов XXV Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» / отв. ред. проф. А. К. Голиченков ; сост. Л.Е. Бандорин, А.А. Воронцова, Н.М. Заславская. – Москва : Издательство Московского университета, 2022. – 303 с. – (Электронное издание сетевого распространения) – URL: https://www.law.msu.ru/uploads/files/2022-05-27_Sofrino_Итог.pdf (дата обращения: 3 сентября 2023 года); с. 192-196.

115. Лунева Е.В. Правовая охрана и рациональное использование геологического наследия в геопарках // Государство и право. 2023. № 2. С. 72-82.

116. Малахов В.П. Теория государства и права. Курс лекций. - М.: ЮНИТИ: Закон и право, 2002. – 271 с.

117. Малько А.В. Вырлеева-Балаева О.С. Правовые ограничения государственной власти: понятие и система / А.В. Малько, О.С. Вырлеева-Балаева // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 17 - 20.

118. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. - М.: Юристъ, 2004. – 248 с.

119. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: Дис. ... доктор. юрид. наук: 12.00.01. - Саратов. 1995. – 362 с.

120. Манылов И.Е.оборот недвижимости в России: экономика и право // Журнал российского права. 2012. № 1. С. 21 – 28.

121. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики/ Н.И. Матузов, А.В. Малько// Правоведение. 1996. С. 16 – 29.

122. Международная программа по геонаукам и геопаркам ЮНЕСКО, ноябрь 2015 г. // <http://www.igsrc.ru/mpgk.php> (дата обращения: 3 сентября

2023 года).

123. Мейер Д.И. Русское гражданское право. Ч. 2. М., 1997. С. 22; Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. - М.: Статут, 1995. – 462 с.

124. Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации: монография / А. В. Мелехин; Акад. упр. МВД России. - Москва: Акад. упр. МВД России, 2008. – 144 с.

125. Мелконян К вопросу об истории английского судебного права/ А.А. Мелконян // Инновационная наука. 2016. № 5-2 (17). С. 250 – 254.

126. Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Правовое регулирование зонирования территорий в зарубежных странах / Н.Н. Мельников, Е.А. Савельева // Российская юстиция. 2012. № 4. С. 15 - 18.

127. Методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об обращении с отходами производства и потребления (п. 6). Утверждены Генеральной прокуратурой РФ 28.12.2018 № 74/3-34-2018 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72063398/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

128. Микрюков В.А. Ограничения и обременения гражданских прав. - М.: Статут, 2007. - 255 с. // СПС «КонсультантПлюс».

129. Мухаев Р.Т. Теория государства и права/ Р.Т. Мухаев. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во «Юрайт». 2016. – 584 с.

130. Мухин И.А. Правовое регулирование охраны окружающей среды в Российской Федерации (международно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. - Москва, 2006. – 197 с.

131. Нарышева Н.Г. Правовые проблемы возмещения вреда окружающей среде в научных исследованиях кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова // Экологическое право. 2012. № 4. С. 14 - 19.

132. Никишин В.В. Доктрина и судебный прецедент как источник

- зарубежного экологического права // Российский судья. 2011. № 4. С. 30 - 32.
133. Никишин В.В. Теоретические проблемы возмещения экологического вреда: идеи В. В. Петрова и современность // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 28 - 33.
134. Нссукюи С.Э. Организационные основы взаимодействия государств по решению экологических проблем/ Силвестр Эмане Нссукюи // Вестник РУДН, серия Международные отношения. 2009. № 1. С. 26.
135. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка [Текст]: 100000 слов, терминов и выражений: [новое издание] / Сергей Иванович Ожегов; под общ. ред. Л. И. Скворцова. - 28-е изд., перераб. - Москва: Мир и образование, 2015. - 1375, [1] с.: портр.; 22 см. - (Новые словари).; ISBN 978-5-94666-657-2.
136. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. – СПб: «Слово», 1907. – 656 с.
137. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: Учебник. - М.: Юрид. лит., 1984. – 384 с.
138. Петров В.В. Экологический кодекс России (к принятию Верховным Советом Российской Федерации Закона «Об охране окружающей среды») / В.В. Петров // Экологическое право. 2009. № 2/3. Спецвыпуск. С. 3 – 13.
139. Петров В.В. Экологическое право России: Учебник для вузов. - М.: Бек, 1995. – 557 с.
140. Петров В.В. Экология и право. - М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
141. Петров О.В., Федонкин М.А. О российском Комитете международной программы по геонаукам и геопаркам при Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО. Расширенное заседание Российского комитета Международной Программы по геонаукам геопаркам 24 апреля 2018 года, Санкт-Петербург // URL: <https://www.unesco.org/en/iggp/geoparks/about> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).
142. Петрова Т.В. Рациональное использование природных ресурсов:

понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 3. С. 29 - 34.

143. Подмарев А.А. Конституционные основы ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Саратов, 2001. – 235 с.

144. Полянская С.В. Правовой режим национальных парков // Молодой ученый. 2019. № 23 (261). С. 525 – 526. – URL: <https://moluch.ru/archive/261/60189/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

145. Разгельдеев Н.Т. Ответственность по советскому природоохрнительному праву; Под ред. В. Н. Демьяненко. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. С. 95 – 96.

146. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособ. для бакалавриата. – М.: Инфра-М. 2016. 384 с.

147. Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1990. – 111 с.

148. Салиева Р.Н. Государственное управление в сфере недропользования в Российской Федерации/ Р.Н. Салиева// Георесурсы. 2014. № 1 (56). С. 43 - 48.

149. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. - М.: Юрид. лит., 1971. – 240 с.

150. Сенчищев В.И. Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные вопросы гражданского права. - М.: Статут, 1998. Вып. 1. С. 109 – 160.

151. Силвестр Эмане Нссукюи. Организационные основы взаимодействия государств по решению экологических проблем/Силвестр Эмане Нссукюи // Вестник РУДН, серия Международные отношения. 2009. № 1. С. 24 - 31.

152. Скибин С.С. Особенности правового регулирования пользования недрами при ограниченной хозяйственной деятельности в пределах особо

охраняемых природных территорий. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: Москва, 2015. – 23 с.

153. Соколова Н.А. Развитие принципов международного экологического права и проблемы их имплементации (на примере законодательства Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 - Москва, 1998. – 185 с.

154. Sonras M.S. From Stockholm to Rio: The Evolution of Global Environmental Governance // Environmental Policy in 1993. Washington, 1994. P. 308—310.

155. Спиридонов Д.В. Особенности юридической ответственности за нарушение законодательства о недрах: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 2014. – 229 с.

156. Стеблов А.Л., Вайсман Я.И. Экологическое право Российской Федерации и стран Европейского сообщества: учеб. пособие / А.Л. Стеблов, Я.И. Вайсман. – Пермь: Изд-во Пермского гос. техн. ун-та, 2008. – 285 с.

157. Стручков Н.А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1978. – 288 с.

158. Суханов Е.А. См.: Гражданское право: учебник: в 4 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. - М., 2006. Т. 1. – 720 с.

159. Тимошенко А.С. Международное сотрудничество по охране окружающей среды в системе ООН. - М.: Наука, 1981. – 176 с.

160. Тихомиров Ю.А. Государственное управление: «вертикаль» и «горизонталь»/ Ю.А. Тихомиров // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 7 – 18.

161. Транин А.А. Национальные парки России: новое законодательство - старые проблемы // Государство и право. 1995. № 5. С. 67-73

162. Транин А.А. Охрана окружающей среды: проблемы развития буржуазного права. М., Издательство «Наука», 1987. –127 с.

163. Трифонов А.С. Правовой режим земель промышленности / А.С.

Трифонов. - М.: Волтерс-Клувер, 2007. – 156 с.

164. Ушакова А.П. Правовой режим земель общего пользования в составе земель населенных пунктов: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Москва, 2015. - 216 с.

165. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: курс лекций. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1987. – 334 с.

166. Фомина Л.П. Государственное регулирование и право собственности на землю в сельском хозяйстве // Право собственности на землю в сельском хозяйстве Российской Федерации. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1996. - С. 115 – 128.

167. Фонд «Институт экономики города». Обзор систем пространственного планирования в зарубежных странах (на примере США, Нидерландов, Англии и Германии). Москва, 2019. С. 7-8 // https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/obzor_sistem_prostranstvennogo_planirovaniya_v_zarubezhnyh_stranah.pdf (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

168. Хамнаев И.В. Организационно-правовой механизм охране экосистемы озера Байкал. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - М., 2008. - 22 с.

169. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. - Тольятти: А Print : Международ. акад. бизнеса и банк. дела, 1995. – 196 с.

170. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Под ред.: Стрекозов В.Г.. 2-е изд., доп. и испр. - М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. – 377 с.

171. Цверианашвили И.А. Стокгольмская конференция 1972 г. и ее роль в становлении международного экологического сотрудничества/ И.А. Цверианашвили // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 1. С. 89 - 94.

172. Чернушенко С.С. Правовой режим особых охраняемых природных территорий: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. - Саратов, 1999. 177 с.

173. Шаргородский М.Д. Детерминизм и ответственность //

Правоведение. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968, № 1. С. 40 - 48.

174. Экологическое право: учебник / под ред. З.Ф. Сафина, Е.В. Луновой. – Москва: Проспект, 2022. – 400 с.

175. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды / Башмаков Г.С., Боголюбов С.А., Бринчук М.М., Булгакова Л.И., и др.; Отв. ред.: Колбасов О.С., Краснов Н.И. - М.: Наука, 1985. – 225 с.

176. Юхтанов А. От природного заказника к геопарку ЮНЕСКО // Российская газета, 17.09.2020; URL: <https://rg.ru/2020/09/17/reg-pfo/ot-prirodnogo-zakaznika-k-geoparku-iunesko.html> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

2. Список нормативных правовых актов и иных документов

2.1. Нормативные правовые акты, а также иные документы Российской Федерации и РСФСР

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993, 25 декабря; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 6 октября 2022 года № 0001202210060013 (актуальная редакция).

2. Декрет ВЦИК СНК РСФСР от 07 января 1924 г. «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» (утратил силу) // СУ РСФСР. 1924. № 18. ст. 179.

3. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 05 октября 1925 г. «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное и культурно-историческое значение» (утратил силу) // СУ РСФСР. 1925. № 70. ст. 559.

4. Декрет СНК РСФСР от 14 мая 1920 года «О предоставлении права Народному Комиссариату по Просвещению по соглашению с Горным

Советом объявлять отдельные участки Ильменских гор на Южном Урале у Миасса - Государственным Минералогическим Заповедником» // СУ РСФСР, 1920, № 39, ст. 181.

5. Декрет СНК РСФСР от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков» (утратил силу) // СУ РСФСР. 1921. № 65. ст. 492.

6. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. ст. 457.

7. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 года № 27-ФЗ (с изм. от 14 июля 2022 года № 343-ФЗ) // СЗ РФ. 1995, № 10, ст. 823; 2022, № 29 (часть III), ст. 5287.

8. Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 года № 4979-1 «О ветеринарии» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 248-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 24. ст. 857.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Российская газета. 8 декабря 1994 года № 238 - 239.

10. Федеральный закон от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (с измен. и доп. от 26 мая 2021 года № 152-ФЗ) // Российская газета. 1 марта 1995 года № 44.

11. Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33 «Об особо охраняемых природных территориях» (с изм. и доп. от 28 июня 2022 года) // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

12. Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» (с изм. и доп. от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 17. ст. 1462.

13. Федеральный закон от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об

использовании атомной энергии» (с изм. и доп. от 28 июня 2022 года № 219-ФЗ) // Российская газета. 28 ноября 1995 года. № 230.

14. Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 271-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 48 ст. 4556.

15. Федеральный закон от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (с изм. и доп. от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 3 ст. 141.

16. Федеральный закон от 5 июля 1996 года № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (с изм. и доп. от 2 июля 2021 года № 351-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 28. ст. 3348.

17. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ // СЗ РФ. 7 июня 1996. № 25. ст. 2954.

18. Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изм. и доп. от 11 июня 2021 года 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1997. № 30. ст. 3588.

19. Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (с изм. и доп. от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ) // СЗ РФ. 1997. № 30. ст. 3589.

20. Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 343-ФЗ) // Российская газета. 30 июня 1998 года № 121.

21. Федеральный закон от 30 марта 1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (с изм. и доп. от 2 июля 2021 года № 357-ФЗ) // Российская газета. 6 апреля 1999 года. № 64-65.

22. Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (с изм. и доп. от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ) // Российская газета. 13 мая 1999 года № 91.

23. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 316-ФЗ) // Российская газета.

30 октября 2001 года. № 211-212.

24. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Российская газета. 31 декабря 2001 года. № 256.

25. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Российская газета. 31 декабря 2002 года № 256.

26. Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 343-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; Российская газета. 12 января 2002. № 6.

27. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 308-ФЗ // Российская газета. 29 июня 2002 года. № 116-117.

28. Федеральный закон от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 июня 2022 года № 219-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

29. Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 356-ФЗ) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

30. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ (с изм. от 19 декабря 2022 года) // СЗ РФ. 2005, № 1 (часть 1), ст. 16; официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 19 декабря 2022 года.

31. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» с изм., внесенными Федеральными законами от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ // СЗ РФ, 2005, № 30 (ч. II), ст. 3127; 2006, № 23, ст. 2383.

32. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ (с изм. от 1 мая 2022 года № 122-ФЗ) // Российская газета. 8 июня 2006 года. № 121.

33. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 года №

200-ФЗ // Российская газета. 8 декабря 2006 года № 277.

34. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ) // Российская газета. 30 декабря 2013 года. № 295.

35. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изм. от 31 июля 2020 года) // СЗ РФ. 2014, № 26 (часть I), ст. 3378; 2020, № 31 (часть I), ст. 5023.

36. Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 14 июля 2022 года № 271-ФЗ) // СЗ РФ. 2020 года, № 31 (часть I), ст. 5007.

37. Федеральный закон от 11 июня 2021 года № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021 года. № 24 (Часть I), ст. 4188.

38. Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с измен. и доп. от 15 июля 2022 года № 461-ФЗ) // Российская газета. 22 января 2020. № 11.

39. Закон Республики Башкортостан «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан от 31 июля 1995 года № 5-з «Об особо охраняемых природных территориях в Республике Башкортостан» (с изм. и доп. от 26 октября 2021 года № 457-з) // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. № 10 (40), октябрь 1995. Ст. 399.

40. Закон города Москвы от 26 сентября 2001 года № 48 «Об особо

охраняемых природных территориях в городе Москве» (ст. 30) // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 1, ст. 203; Закон г. Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» (ст. 4.45) // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 12, ст. 251.

41. Закон Воронежской области от 31 декабря 2003 года № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» (ст. 4.43) // Коммуна. № 4, 13.01.2004.

42. Закон Республики Тыва от 30 декабря 2008 года № 905 ВХ-2 «Кодекс Республики Тыва об административных правонарушениях (ст. 4.8) // Тувинская правда. 30.01.2009. № 9. Спецвыпуск.

43. Закон Республики Алтай от 10 ноября 2015 года № 69-РЗ «Об административных правонарушениях в Республике Алтай» (ст. 16) // Сборник законодательства Республики Алтай. 2015. № 128(134), октябрь, с. 3.

44. Закон Иркутской области от 10 января 2022 года № 15-ОЗ «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2036 года» // URL: <https://www.ogirk.ru/pravo/archives/law/328675> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

45. Закон Республики Башкортостан от 27 сентября 2022 года № 609-З «О геопарках в республике Башкортостан» // URL: <https://nra.bashkortostan.ru/36586/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

46. Положение о национальных природных парках Российской Федерации. Утверждено Правительством Российской Федерации от 10 августа 1993 года № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» // СЗ РФ. 1993. № 34. Ст. 3180.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2001 года № 900 «Об особо охраняемых геологических объектах, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно - оздоровительное и иное значение» // СЗ РФ. 2001, № 53 (ч. 2), ст. 5189.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2008 года № 822 «Об утверждении Правил представления проектной документации объектов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий, для проведения государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 17 ноября 2008. № 46 ст. 5344.

49. Правила создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон». Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2015 года № 138 (с изм., внесенными постановлениями Правительства Российской Федерации 21 декабря 2018 года № 1622 и от 4 октября 2021 года № 1683) // СЗ РФ. 2015, № 9, ст. 1323; 2018, № 53 (часть II), ст. 8666; 2021, № 41, ст. 6992.

50. Правила изменения границ земель, на которых располагаются леса, указанные в пунктах 3 и 4 части 1 статьи 114 Лесного кодекса Российской Федерации, и определения функциональных зон в лесах, расположенных в лесопарковых зонах. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2019 года № 1755 // СЗ РФ. 2019, № 52 (часть II), ст. 7991.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2020 года «Об утверждении Правил определения платы для физических лиц, не проживающих в населенных пунктах, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, за посещение особо охраняемых природных территорий и установления случаев освобождения от взимания платы» // СЗ РФ, 2020, № 29, ст. 4684.

52. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ, 2008, № 47, ст.

5489.

53. Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2009 года № 1242-р «О составе Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО» (с изм. от 22 декабря 2018 года) // URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26 декабря 2018 года (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

54. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 года № 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012, № 3, ст. 452.

55. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ, 2019, № 7 (часть II), ст. 702.

56. Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 года № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ, 2019, № 39, ст. 5460.

57. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2020 года № 937-р «Об утверждении индивидуальной программы социально-экономического развития Республики Алтай на 2020 - 2024 годы» // СЗ РФ. 2020, № 16, ст. 2630.

58. Соглашение о порядке взаимодействия между Правительством Республики Башкортостан и Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды по управлению государственными природными заповедниками «Башкирский», и «Шульган-Таш» от 25 июня 1999 года // URL: <https://base.garant.ru/17701424/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

59. Порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков. Утвержден Приказом Минэкономразвития России от 12 июля 2010 года № 293 и изм. от 22 июня 2015 года // БНАФОИВ. 2010. № 33.

60. Перечень мероприятий по обеспечению предотвращения вреда

животным, растениям и окружающей среде, соблюдения режима особой охраны территорий национальных парков. Утвержден приказом Минприроды России от 3 апреля 2019 года № 215. Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.08.2019 (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

61. Приказ Минприроды России от 9 августа 2021 года № 547 «Об установлении границ охранной зоны Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника, а также об утверждении Положения о данной охранной зоне» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://pravo.gov.ru>, 7 апреля 2022 года (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

62. Приказ Минприроды России от 12 августа 2021 года № 558 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 17 ноября 2021 года.

63. Указ Главы Республики Башкортостан от 12 декабря 2018 года № УГ-308 «О геопарке Торатау» // URL: <https://nra.bashkortostan.ru/22076/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

64. Указ Главы Республики Башкортостан от 28 октября 2019 года № УГ-353 «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан» (с изм. и доп. от 18 апреля 2022 года № УГ-212) // Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан (www.nra.bashkortostan.ru). (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

65. Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 4 сентября 2020 года № 1405 «Об утверждении Концепции международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 11 сентября 2020 года.

66. Постановление Правительства Республики Алтай от 31 декабря 2015 года № 461 «О создании геопарка «Алтай» // URL:

<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0400201512310014> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

67. Постановление Правительства Республики Дагестан от 25 января 2016 года № 9 «О проведении в Республике Дагестан Года гор» // СПС «Гарант: URL: <https://base.garant.ru/42455304> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

68. Постановление Правительства Ульяновской области от 22 января 2018 года № 34-П «О внесении изменений в решение Исполнительного комитета Ульяновского областного Совета народных депутатов от 3 мая 1988 года № 204» // URL: <https://www.law.ulgov.ru/doc/13006> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

69. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 6 февраля 2020 года № 62 «Об утверждении Порядка предоставления из бюджета Республики Башкортостан субсидии автономной некоммерческой организации «Центр науки, просвещения, экологии, культуры и туризма «Геопарк Торатау» на финансовое обеспечение затрат, связанных с уставной деятельностью» // URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

70. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 5 ноября 2020 года № 688 «Об утверждении границ геопарка «Торатау» в границах муниципальных районов Гафурийский, Ишимбайский, Мелеузовский и Стерлитамакский районы» // URL: <http://www.npa.bashkortostan.ru> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

71. Распоряжение Правительства Республики Башкортостан от 18 октября 2017 года № 1009-р «О создании геопарка «Янган-Тау»// URL:// [http:// npa.bashkortostan.ru](http://npa.bashkortostan.ru); <https://geopark-yangantau.ru/o-geoparke/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

72. Административный регламент Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан по исполнению государственной функции по организации и осуществлению регионального

государственного экологического надзора на территории Республики Башкортостан. Утвержден приказом Министерства природопользования и экологии Республики Башкортостан 15 февраля 2010 года № 35п с изм., внесенными приказом от 18 октября 2019 года № 1005п // <https://ecology.bashkortostan.ru/upload/uf/09d/Admreglament-zaregistrirovannyu-v-Goskomuyustitsii-RB.pdf> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

73. Приказ Министерства лесного хозяйства, природопользования и экологии Ульяновской области от 21 января 2013 года № 2 «Об утверждении положений об особо охраняемых природных территориях регионального значения Ульяновской области» // Ульяновская правда. 1 февраля 2013 года.

74. Приложение (пункты 1 и 2, таблицы 1 и 2) к Временному положению по оснащению (дооснащению) портовых средств инженерно-техническими средствами охраны. Утверждены Распоряжением Росморречфлота от 29 июля 2005 года № ВР-211-р // СПС «КонсультантПлюс».

75. Минэкономразвития России. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. Москва. Март, 2013. С. 314 // <http://static.government.ru/media/files/41d457592e04b76338b7.pdf> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

76. Методические рекомендации по проверке гидротехнических сооружений в режиме постоянного государственного надзора (Приложение № 4, Таблица 4.1). Утверждены приказом Ростехнадзора от 27 июня 2018 года № 279 // СПС «КонсультантПлюс».

77. Минэкономразвития России. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года. 28 ноября 2018 // <https://www.economy.gov.ru/material/file/a5f3add5deab665b344b47a8786dc902/prognoz2036.pdf> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

78. Методические рекомендации по применению динамических

моделей пересмотра периодичности проведения плановых проверок гидротехнических сооружений при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений (Приложение № 4, Таблица 1). Утверждены приказом Ростехнадзора от 12 декабря 2018 года № 613 // СПС «КонсультантПлюс».

79. Проект Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития системы особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации на период до 2030 года» (по состоянию на 07.12.2020) (подготовлен Минприроды России, ID проекта 01/23/12-20/00111324) // СПС «КонсультантПлюс».

80. Проект Приказа Минприроды России «Об охранной зоне Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника» (по состоянию на 30 марта 2018 года); проект Приказа Минприроды России «Об охранной зоне Печоро-Илычского государственного природного биосферного заповедника» с пояснительной запиской (по состоянию на 13 января 2021 года; ID проекта 01/02/01-21/00112257) // СПС «КонсультантПлюс».

2.2. Международные правовые документы

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Экономическое развитие и охрана природы» от 18 декабря 1962 года // <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/195/87/PDF/NR019587.pdf?OpenElement> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

2. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, 1972 года // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

4. Всемирная хартия природы (одобрена и провозглашена в резолюции Генеральной Ассамблеи 28 октября 1982 года) // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_environment.shtml (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

5. Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г. (Рио-де-Жанейро, Бразилия) // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

6. Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию 2002 г. (Йоханнесбург, Южная Африка) // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/decl_wssd.pdf (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

7. Модельный закон о туристской деятельности. Принят в г. Санкт-Петербурге 16 ноября 2006 г. постановлением 27-15 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. N 39 (часть 2). С. 262 - 369.

8. Устав международной программы по геонаукам и геопаркам ЮНЕСКО и Руководящие принципы работы глобальных геопарков ЮНЕСКО // http://www.geomem.ru/geoparks/GEOPARKS-PROGRAMME_rus.htm (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

2.3. Нормативные правовые акты иностранных государств

1. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // СПС «КонсультантПлюс».

2. Конституция Франции от 4 октября 1958 г. // СПС «КонсультантПлюс».

3. Закон ФРГ «Об охране природы и озеленении» (Федеральный

закон об охране природы) – Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) 1976 г. // URL: https://dejure.org/BGBI/1976/BGBI_I_S_3573 (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

4. Закон ФРГ об экологической ответственности (Deutschland Umwelthaftungsgesetz) от 10.12.1990 г. // <https://dejure.org/gesetze/UmweltHG> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

5. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Закон об охране окружающей среды 1990 г. – Environmental Protection Act 1990 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

6. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Закон о водных ресурсах 1991 г. – Water Resources Act 1991 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/57/contents> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

7. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Закон о разновидностях растений 1997 г. – Plant Varieties Act 1997 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/66/contents> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

8. Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Закон о королевских парках 2000 г. – Royal Parks (Trading) Act 2000 // URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/13/contents> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

9. Конституционный закон Французской Республики № 2004-206 от 01 марта 2005 г. «Хартия окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

2.3. Судебные акты

Судебные акты Конституционного суда Российской Федерации

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации

от 17 ноября 1997 года № 17-П «По делу о проверке конституционности постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 года № 1090-I ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изм. и доп. в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 года № 682-II ГД «О порядке применения ч. 2 ст. 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5492.

2. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // СЗ РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2016 года № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Монолит и К» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2017 года № 1776-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баранова Александра Романовича на нарушение его конституционных прав положением части 1 статьи 3.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 2) // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71669310/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

Судебные акты системы судов общей юрисдикции

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации

от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2005, июнь. № 6.

2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 года № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» // Российская газета. № 251. 31 октября 2012 года.

3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Российская газета. № 280. 11 декабря 2017 года; <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71723290/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019 года, 15 января.

5. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 октября 2017 года № 30-АД17-2 о привлечении к имущественной (гражданско-правовой) ответственности за совершение правонарушения в сфере охраны окружающей среды // <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-30102017-n-30-ad17-2/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

6. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2018) по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды. утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июля 2018 года // СПС «КонсультантПлюс».

7. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 марта 2020 года № АКПИ19-1029 о признании недействующими пунктов 2 и 10 Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной периказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 8 июля 2010 года № 238, и Приложения № 1 к ней (Таксы (ТХ) для исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, при загрязнении, порче и уничтожении плодородного слоя почв), // СПС «КонсультантПлюс».

8. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20 мая 2020 года № 81-КА20-1 о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушения в сфере охраны окружающей среды // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73550130/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

9. Обзор судебной практики по вопросам применения законодательства об охране окружающей среды. Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24 июня 2022 года // <https://www.vsrfr.ru/documents/all/31275/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

10. Решение Оренбургского областного суда от 11 сентября 2015 года по делу № 12-164/2015 о привлечении лица к административной ответственности за совершение правонарушения в сфере охраны окружающей среды // <https://base.garant.ru/62022398/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

11. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 25 августа 2016 года 33-17692/2016 по делу № 2-812/2016 о привлечении лица к дисциплинарной ответственности // <https://base.garant.ru/319111258/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

12. Решение Красноярского краевого суда от 27 декабря 2018 года по делу № 7п-563/2018 о привлечении лица к административной ответственности лица за совершение правонарушения в сфере охраны окружающей среды // <https://base.garant.ru/62022398/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

13. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 10 февраля 2021 года № 77-309/2021 о привлечении к имущественной (гражданско-правовой) ответственности за совершение правонарушения в сфере охраны окружающей среды // <https://base.garant.ru/323279340/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

14. Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 28 октября 2021 года № 88-7348/2021 о привлечении к дисциплинарной ответственности за совершение экологического правонарушения <https://base.garant.ru/319111258/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

15. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 3 ноября 2021 года № 88-17573/2021 по делу № 2-2922/2020 о привлечении лица к дисциплинарной ответственности за совершение экологического правонарушения // <https://судебныерешения.рф/64140237?ysclid=llxvve3ab6693102252> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

Судебные акты системы арбитражных судов

1. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 17 июня 2013 года № Ф02-2251 по делу № А10-4172-2012 по спору о государственной регистрации и постановке на кадастровый учет по кассационной жалобе Министерства имущественных и земельных отношений Республики Бурятия на решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 10 декабря 2012 года по делу № А10-4172/2012, на постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2013 года (URL: <http://kad.arbitr.ru/Card/3d72cf56-134f-46e4-a6dc-bf13ee381ed1>;

<https://base.garant.ru/37625881/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

2. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 21 июня 2017 года № 06АП-2737/2017 по делу № А73-1915/2017 о привлечении лица к административной ответственности за совершение правонарушения в сфере охраны окружающей среды // <https://sudact.ru/arbitral/doc/TXqQu3dWabrV/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

3. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 13 декабря 2017 года № Ф10-5061/2017 по делу об устранении нарушений законодательства об охране окружающей среды № А35-10586/2016 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73550130/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

4. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24 ноября 2021 года № Ф09-6957/21 по делу о привлечении лица к имущественной (гражданско-правовой) ответственности за совершение правонарушения в сфере охраны окружающей среды № А60-52074/2020 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/38755458/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

5. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27 января 2022 года № Ф10-6707/2021 по делу по делу об устранении нарушений законодательства об охране окружающей среды № А08-6619/2020 // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73550130/> (дата обращения: 3 сентября 2023 года).

Судебная практика иностранных судов

Дело Wilson v. Willes 1806 года, дело Mercer v. Denne 1905 г., дело Wolstanton v. New Castle – under –Lyme Corporation 1940 года // Гарусова Л.Н. Курьянова У.Ю. Политика и законодательство США в экологической сфере // Труды ИИАЭ ДВО РАН. 2019. Т. 24. № 3. С. 147 – 160.