

УДК 34

## Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства об установлении границ особо охраняемых природных территорий

**Лавров Вениамин Владимирович**

Кандидат юридических наук, кандидат исторических наук,  
доцент, младший советник юстиции,  
завкафедрой государственно-правовых дисциплин,  
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),  
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,  
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;  
e-mail: gpdprokuror@rambler.ru

### Аннотация

Целью работы является исследование правовых норм, регламентирующих статус особо охраняемых природных территорий, проблем, возникающих при их применении, а также типичных нарушений законодательства об особо охраняемых природных территориях в целях восполнения пробелов методического обеспечения надзорной деятельности прокуратуры на данном направлении. Методология. Автором использовались общенаучные и частно-научные (специальные) методы познания социально-правовых явлений и деятельности органов прокуратуры: общефилософские способы исследования – диалектический, исторический, логический, системный; структурно-функциональный; анализ; синтез; сравнительно-правовой. Результаты. Дан анализ правовой базы, регулирующей вопросы установления границ особо охраняемых природных территорий, обозначены проблемы, возникающие при их установлении, приведены типичные нарушения, допускаемые органами государственной власти и местного самоуправления в данной сфере. Заключение. Автором отмечено, что обеспечение прокурором законности при решении вопроса об установлении границ особо охраняемых природных территорий невозможно без знания его правовых основ, правовая база позволяет прокурору сформулировать основные элементы структуры методики прокурорской проверки.

### Для цитирования в научных исследованиях

Лавров В.В. Особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства об установлении границ особо охраняемых природных территорий // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 2В. С. 276-284.

### Ключевые слова

Прокурор, особо охраняемые природные территории, установление границ, правонарушение, состояние законности, меры прокурорского реагирования.

## Введение. Статус особо охраняемых природных территорий

В целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности, Указом Президента Российской Федерации от 05 января 2016 года № 7, 2017 год был объявлен годом экологии.

19 апреля 2017 Президентом Российской Федерации была утверждена «Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» в соответствии с которой, экологическая безопасность Российской Федерации является составной частью национальной безопасности.

В Стратегии на основе текущего состояния экологической ситуации в стране определены цели, основные задачи, приоритетные направления и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Одним из основных механизмов реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности является управление системой особо охраняемых природных территорий.

В 2017 году отмечалось 100-летие заповедной системы России: 11 января 1917 г. (29 декабря 1916 г. – по старому стилю) было принято решение о создании государственного заповедника России – Баргузинского (на северо-восточном побережье озера Байкал). С этой даты и ведет свое летоисчисление государственная система заповедников России. Указом Президента Российской Федерации 2017 год был объявлен Годом особо охраняемых природных территорий.

Целью объявления Года особо охраняемых природных территорий было привлечение внимания общества к проблемам сохранения природного наследия, так как особо охраняемые природные территории принято считать наиболее эффективными формами природоохранной деятельности, которые позволяют полностью или частично изъять из хозяйственного использования земли и иные природные ресурсы, тем самым обеспечивая сохранение биологических ресурсов и ландшафтного разнообразия в России.

По данным Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды Минприроды России на сегодняшний день в Российской Федерации насчитывается 146 заповедников и национальных парков. Всего в Российской Федерации по данным Минприроды России насчитывается более 13 тысяч особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, общая площадь которых составляет 207,5 млн га (с учетом морской акватории), что составляет 12,1% от площади территории России.<sup>1</sup>

В рамках Года экологии на федеральном уровне был запланирован ряд мероприятий, направленных на оптимизацию системы особо охраняемых природных территорий, в частности принимаются меры по расширению территории двух существующих особо охраняемых природных территорий федерального значения: Национального парка «Русская Арктика» и Кавказского природного биосферного заповедника.

Современная сеть особо охраняемых природных территорий России сохраняет более 855 видов животных и растений, составляющих основу биологического разнообразия страны.

Значительная часть федеральных особо охраняемых территорий России имеют международный статус. В первую очередь это территории Всемирного природного наследия

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии.

ЮНЕСКО, получившие такой статус в соответствии с Конвенцией о Всемирном культурном и природном наследии от 23 ноября 1972 г. Россия представлена в Списке объектов ЮНЕСКО 16-ю культурными и 10-ю природными объектами. По количеству природных объектов Россия находится на 4-м месте, вслед за Китаем, США и Австралией. Статус объектов Всемирного наследия имеют 32 российских особо охраняемых природных территории, в числе которых 12 государственных природных заповедников и 5 государственных природных национальных парков и 15 региональных особо охраняемых природных территорий.

### **Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об особо охраняемых природных территориях**

Следует отметить, что вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об особо охраняемых природных территориях на протяжении многих лет не теряют актуальности, и находятся на постоянном контроле Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Прокурорский надзор за исполнением законов об особо охраняемых природных территориях является составной частью прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании. В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», органы прокуратуры должны обеспечивать системный и эффективный надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях. Внимание прокуроров на вопросы обеспечения законности на особо охраняемых природных территориях уделяется и в информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации о практике прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях, а также в решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, состоявшейся 31 октября 2017 года, посвященной состоянию законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания. В 2018 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации совместно с Университетом прокуратуры Российской Федерации были разработаны методические рекомендации по организации прокурорского надзора за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях.

Вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях нашли свое отражение в научных публикациях [Паламарчук, 2018; Бердинских, 2016, 2018; Сухов, 2018; Надыршин, 2016; Иванов, 2017].

Целью настоящей работой является рассмотрение некоторых вопросов прокурорского надзора за исполнением законодательства об установлении границ особо охраняемых природных территорий.

Необходимость усиления прокурорского надзора за исполнением законодательства об установлении границ особо охраняемых территорий отмечается в приведенных выше организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Поскольку предметом прокурорского надзора является исполнение закона органами, организациями и их должностными лицами, предусмотренными статьей 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», рассмотрим законодательство об установлении

границ особо охраняемых природных территориях, исполнение которого составляет предмет надзорной деятельности органов прокуратуры.

Правовое регулирование установления границ особо охраняемых природных территорий

Следует отметить, что система законодательства, регулирующего вопросы установления границ особо охраняемых природных территорий носит межотраслевой характер, включающее в себя Федеральный закон «от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»), а также иные федеральные законы и кодексы [Баскакова, Лихачева, 2011; Воронцова, 2016; Галиновская, 2010; Лунева, 2014].

Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях», особо охраняемые природные территории определены как участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Правовой режим земельных участков, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий, регламентирован, в первую очередь, Земельным кодексом Российской Федерации. Так, согласно п. 1 ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов. Кроме того, из содержания ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации следует, что в пределах земель особо охраняемых природных территорий изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

Данные об особо охраняемой природной территории в соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» вносятся в кадастр особо охраняемых природных территорий порядок ведения которого утвержден приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.<sup>2</sup> В зависимости от статуса особо охраняемой территории определяется орган государственной власти или местного самоуправления, который обязан вносить соответствующие сведения в кадастр особо охраняемых природных территорий. Так, данные об особо охраняемых территориях федерального значения вносятся в кадастр федеральными органами государственной власти, данные об особо охраняемых природных территориях – органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а данные об особо охраняемых природных территориях местного значения – органами местного самоуправления.

Сведения о границах особо охраняемых природных территориях включаются в соответствии с п. 1 ст.10 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в реестр границ, являющегося составной частью Единого государственного реестра недвижимости. Границы особо охраняемых природных территорий отражаются на публичных кадастровых картах (ст. 12 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»). Состав, перечень сведений о границах особо охраняемых

---

<sup>2</sup> Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий : Приказ Минприроды России от 19.03.2012 № 69.

природных территорий, необходимых для воспроизведения их на публичных кадастровых картах, порядок и способы их представления в орган регистрации, определены Постановлением Правительства Российской Федерации.<sup>3</sup>

В соответствии Градостроительным кодексом РФ (пп. «г» п. 9 ст. 10; пп. «в», п. 9 ст. 14; пп. «в», п. 6 ст. 19; пп. 5 п. 8 ст. 23) сведения об особо охраняемых природных территориях включаются в схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Наличие соответствующих сведений о границах особо охраняемых природных территориях в Едином государственном реестре недвижимости и иных информационных ресурсов является дополнительной гарантией принятия грамотных (прежде всего экологически обоснованных) управленческих решений.

Отсутствие установленных в соответствии с требованиями действующего законодательства границ особо охраняемых природных территорий нарушает эколого-правовой режим особо охраняемых природных территорий, приводит к нарушению правил использования заповедных земель, незаконному изъятию земельных участков, к невозможности взыскания причиненного природным объектам вреда и привлечения виновных лиц к ответственности.

По данным, приводимым на коллегии Генеральной прокуратуры 31.10.2017 года более 5 тыс. таких территорий остаются вне государственного кадастрового учета. По результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования органами государственной власти, местного самоуправления определены границы 356 особо охраняемых природных территорий и их охранных зон, утверждены и приведены в соответствие с федеральным законодательством положения о 360 охраняемых природных территориях.<sup>4</sup>

Межотраслевая система управления общественными отношениями в сфере установления границ особо охраняемых природных территорий, включающая в себя органы государственной власти всех уровней и органы местного самоуправления, в ряде случаев приводит к несогласованности действий различных субъектов управления, что ведёт к нарушению законности на особо охраняемых природных территориях и отражается на реальном состоянии особо ценных природных объектов. Одним из средств устранения указанных негативных явлений может выступить прокурорский надзор за исполнением законов об особо охраняемых природных территориях.

### **Объекты прокурорского надзора**

При проведении проверок об исполнении законодательства об установлении границ особо охраняемых природных территорий объектами прокурорского надзора являются следующие органы государственной власти и местного самоуправления.

---

<sup>3</sup> Об утверждении Положения о представлении в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления дополнительных сведений, воспроизводимых на публичных кадастровых картах : Постановление Правительства РФ от 18.04.2016 № 322.

<sup>4</sup> В Генпрокуратуре России состоялось заседание коллегии по вопросам исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении объектов животного мира и среды их обитания: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1275006/>

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, ведет государственный кадастр особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, которая осуществляет функции по внесению сведений о границах особо охраняемых природных территорий в реестр границ.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление особо охраняемыми природными территориями регионального значения в части исполнения ими обязанностей по организации работ направленных на установления границ особо охраняемых природных территорий и внесению данных сведений в государственный реестр границ.

Так, например, решением исполкома Ивановского областного совета депутатов трудящихся 22.02.1965 памятниками природы объявлены пять объектов в г. Плес Ивановской области, среди которых территория тубсанатория и дома отдыха «Плес», дом отдыха «Порошино», кедровая роща посадки 1883 года, гора и березовая роща Левитана.

Прокуратурой в адрес начальника уполномоченного природоохранного органа власти – Департамента природных ресурсов и экологии Ивановской области внесено представление с целью обеспечения охраны данных памятников природы, установления их границ, подготовки и утверждения паспортов.

В ходе рассмотрения представления Департамент признал необходимость приведения данных ООПТ в соответствие с требованиями законодательства, однако реальные меры по устранению нарушений не принял по причине отсутствия денежных средств, что явилось основанием для обращения прокуратуры в суд с административным иском заявлением.

Фрунзенским районным судом г. Иваново признано незаконным бездействие Департамента по исполнению полномочий в сфере охраны ООПТ регионального значения, возложена обязанность по установлению и постановке на государственный кадастровый учет границ указанных памятников природы и государственного заказника.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере территориального планирования субъектов российской Федерации в части внесения сведений об особо охраняемых природных территориях в документы территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальное управление особо охраняемыми природными территориями местного значения в части исполнения ими обязанностей по организации работ направленных на установления границ особо охраняемых природных территорий и внесению данных сведений в государственный реестр границ.

Органы местного самоуправления, осуществляющие муниципальное управление в сфере территориального планирования в части внесения сведений об особо охраняемых природных территориях в документы территориального планирования соответствующего муниципального образования.

## Заключение

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законодательства об установлении границ особо охраняемых природных территориях в настоящее время является важнейшим средством обеспечения сохранности природного достояния России в интересах настоящего и будущего поколений народов Российской Федерации, что обусловлено возможностью использования органами прокуратуры присущих им полномочий и правовых средств для

обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства в рассматриваемой сфере общественных отношений, что позволяет выявлять и устранять недостатки государственного и муниципального управления особо охраняемыми природными территориями, а также допускаемые нарушения действующего законодательства.

### Библиография

1. Баскакова С.И., Лихачева Е.Ю. О законодательном регулировании особо охраняемых природных территорий // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 50-53.
2. Бердинских С.В. Надзор за исполнением законодательства на особо охраняемых природных территориях // Законность. 2016. № 4. С. 38-39.
3. Бердинских С.В. Защита прокурором публичных интересов в сфере использования земель особо охраняемых природных территорий // Законность. 2018. № 2. С. 29-33.
4. Воронцова А.А. Гармонизация законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях с нормами международного экологического права как одно из направлений российской государственной экологической политики // Экологическое право. 2016. № 4. С. 33-37.
5. Галиновская Е.А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий в России // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 28-34.
6. Иванов А.В. Категория защитных лесов «леса, расположенные на особо охраняемых природных территориях»: правовое регулирование и правоприменительная практика // Экологическое право. 2017. № 3. С. 15-18.
7. Лунева Е.В. Специфика и тенденции развития законодательства в сфере гражданского оборота земельных участков особо охраняемых природных территорий // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 94-106.
8. Надыршин Е.Р. Результаты надзорной деятельности в сфере соблюдения законодательства об особо охраняемых природных территориях // Прокурор. 2016. № 3. С. 33-35.
9. Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания // Законность. 2018. № 1. С. 3-10.
10. Сухов В.Е. Правовые коллизии в сфере соблюдения законодательства об особо охраняемых природных территориях // Законность. 2018. № 4. С. 14-16.

### Features of prosecutor's supervision over the implementation of legislation on the establishment of boundaries of specially protected natural territories

**Veniamin V. Lavrov**

PhD in Law, PhD in History,  
Docent, Junior Justice Counselor,  
Head of the Department of state legal disciplines,  
St. Petersburg Law Institute (branch),  
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,  
191104, 44 Liteiny av., St. Petersburg, Russian Federation;  
e-mail: gpdprokuror@rambler.ru

#### Abstract

The aim of the work is to study the legal norms regulating the status of specially protected natural territories, problems arising from their application, as well as typical violations of the law on specially protected natural territories in order to fill the gaps in the methodological support of the

supervisory activities of the prosecutor's office in this area. The methodology of the research: the author used general scientific and private-scientific (special) methods of cognition of social and legal phenomena and the activities of prosecution bodies: general philosophical methods of research, such as dialectical, historical, logical, systemic; structural and functional; analysis; synthesis; comparative legal. The results of the research: an analysis of the legal framework governing issues of establishing the boundaries of specially protected natural territories is given, problems arising from their establishment are identified, and typical violations allowed by state and local authorities in this area are given. Conclusion of the research: the author noted that providing the prosecutor with legality in deciding the issue of establishing the boundaries of specially protected natural territories is impossible without knowledge of its legal basis, the legal framework allows the prosecutor to formulate the main elements of the structure of the prosecutor's method.

### For citation

Lavrov V.V. (2018) Osobennosti prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva ob ustanovlenii granits osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii [Features of prosecutor's supervision over the implementation of legislation on the establishment of boundaries of specially protected natural territories]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (2B), pp. 276-284.

### Keywords

Prosecutor, specially protected natural territories, demarcation, offense, state of law, prosecutorial response measures.

### References

1. Baskakova S.I., Likhacheva E.Yu. (2011) O zakonodatel'nom regulirovanii osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii [On the legislative regulation of specially protected natural territories]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian justice], 6, pp. 50-53.
2. Berdinskikh S.V. (2016) Nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva na osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh [Supervision over the implementation of legislation on specially protected natural territories]. *Zakonnost'* [Legality], 4, pp. 38-39.
3. Berdinskikh S.V. (2018) Zashchita prokurorom publicznykh interesov v sfere ispol'zovaniya zemel' osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii [Protection by the public prosecutor of public interests in the use of lands of specially protected natural territories]. *Zakonnost'* [Legality], 2, pp. 29-33.
4. Galinovskaya E.A. (2010) O pravovykh osnovakh obrazovaniya sistemy osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii v Rossii [On the legal basis for the formation of a system of specially protected natural territories in Russia]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 5, pp. 28-34.
5. Ivanov A.V. (2017) Kategoriya zashchitnykh lesov «lesa, raspolozhennye na osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh»: pravovoe regulirovanie i pravoprimeritel'naya praktika [The category of protective forests "forests located in specially protected natural territories": legal regulation and law enforcement practice]. *Ekologicheskoe parvo* [Environmental Law], 3, pp. 15-18.
6. Luneva E.V. (2014) Spetsifika i tendentsii razvitiya zakonodatel'stva v sfere grazhdanskogo oborota zemel'nykh uchastkov osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii [Specificity and trends in the development of legislation in the sphere of civil turnover of land plots of specially protected natural territories]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki* [Perm University Bulletin. Jurisprudence], 2, pp. 94-106.
7. Nadyrshin E.R. (2016) Rezul'taty nadzornoj deyatel'nosti v sfere soblyudeniya zakonodatel'stva ob osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh [Results of supervisory activities in the field of compliance with legislation on specially protected natural territories]. *Prokuror* [Prosecutor], 3, pp. 33-35.
8. Palamarchuk A.V. (2018) Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva ob osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh, sokhraneni i ispol'zovanii ob"ektov zhivotnogo mira i sredi ikh obitaniya [Prosecutor's supervision over the implementation of legislation on specially protected natural territories, the preservation and use of wildlife and their habitats]. *Zakonnost'* [Legality], 1, pp. 3-10.

9. Sukhov V.E. (2018) Pravovye kollizii v sfere soblyudeniya zakonodatel'stva ob osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh [Legal conflicts in the field of compliance with legislation on specially protected natural territories]. *Zakonnost'* [Legality], 4, pp. 14-16.
10. Vorontsova A.A. (2016) Garmonizatsiya zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii ob osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh s normami mezhdunarodnogo ekologicheskogo prava kak odno iz napravlenii rossiiskoi gosudarstvennoi ekologicheskoi politiki [Harmonization of the legislation of the Russian Federation on specially protected natural territories with the norms of international environmental law as one of the directions of the Russian state environmental policy]. *Ekologicheskoe parvo* [Environmental Law], 4, pp. 33-37.