

ЗОНИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

Ерёмина Валентина Павловна

студент, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», РФ, г. Саратов

Королёв Станислав Юрьевич

научный руководитель, канд. юрид. наук, доцент, ФГБОУ ВО «СГЮА», РФ, г. Саратов

В России существует сложная система категорий особо охраняемых природных территорий. Зонирование территории осуществляют на основе схем землеустройства, схем использования и охраны земельных ресурсов, природоохранной, землеустроительной, градостроительной и иной документации на уровне субъектов Российской Федерации и их муниципальных образований. Решения по зонированию территории принимают, исходя из установления научно обоснованного баланса земель различного назначения, сохранения особо охраняемых природных территорий, сельскохозяйственных угодий и местностей с ценным историко-культурным наследием и создания необходимой инженерно-транспортной инфраструктуры.

В настоящее время достаточно актуальной является проблема, связанная с функциональным зонированием земель национальных парков, а также учёт мнений заинтересованных сторон при проведении данного мероприятия. С течением времени меняется ландшафт и состояние земель, следовательно, необходим пересмотр выделенных зон. Не на всех функциональных зонах установлено требуемое правовое регулирование, нарушаются особенности режима охраны и использования земель.

Национальные парки в соответствии с п. 1 ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) [2] относятся к землям особо охраняемых природных территорий, составляющих отдельную категорию земель. Важной особенностью национальных парков является то, что в пределах их территорий применяется принцип дифференцированного режима различных зон. Зонирование территорий национальных парков осуществляется в соответствии с п. 1 ст. 15 ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" [8] и п. 6 Постановления Правительства РФ от 10.08.1993 N 769 "Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации" [6]

Для наиболее эффективной работы национальных парков применяется метод зонирования, который предполагает разделение территории парка на участки, на которых действуют определённые режимы проживания, охраны и проведения различных работ. Функциональное зонирование позволяет управлять территорией и ресурсами национального парка наиболее эффективно и рационально. Таким образом, управление функциональной зоной становится основной составляющей территориального управления национального парка.

Для каждой функциональной зоны действуют свои пространственные и временные управленческие предписания, в ней проводятся мероприятия, которые направлены на выполнение поставленных задач перед всем национальным парком. Каждая функциональная зона является ограниченной территорией. В некоторых случаях к функциональным зонам могут относиться не только федеральные земли, которые представлены в пользование национальному парку, а также земли других пользователей, владельцев и собственников. Правовую основу такому подходу представляет ЗК РФ, согласно которому правовой режим земель определяется, исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (п. 8, ст. 1 ЗК РФ). В таких случаях необходимо учитывать интересы всех сторон,

дифференцированно подходить к установлению соответствующих ограничений и обременений, определению режима использования тех или иных участков.

Функциональное деление земель является начальной точкой для всей организационно-управленческой деятельности. Вследствие того, какие цели и задачи являются первостепенными для национального парка, а также согласно ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" выделяют такие функциональные зоны, как: заповедная, в которой не допускается любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории; особо охраняемая, в которой установлено особое регулируемое посещение; познавательного туризма; рекреационная зона; зона хозяйственного назначения, в которой разрешена деятельность, необходимая для правильной работы национального парка; зона традиционного экстенсивного природопользования. Тем не менее, не стоит стремиться выделять в конкретном парке все эти зоны, если это не требуется особенностями его природных условий и характером территориального использования. Обычно для национального парка характерно выделение от 3 до 4 функциональных зон. Необходимо, чтобы границы зон как можно больше соответствовали существующим контурам землепользования или территориального управления. Границы зон необходимо устанавливать по хорошо определяемым ориентирам – руслам рек, дорогам, межам, квартальным просекам.

По мнению Ю.А. Буйволова, изложенного в его книге «Как создать план управления национального парка» [1] описываются особенности функционального зонирования национальных парков, акцентируя при этом внимание на ряде зон, требующих, по его мнению, наиболее детального рассмотрения. Так общий характер функционального зонирования национального парка обычно определяет заповедная зона, которая предназначена для сохранения природных комплексов. В неё входят территории необходимые для сохранности природного комплекса, его уникальности. Границы и расположение заповедной зоны определяются с учетом сложившихся структуры и прав землепользования и специфики эксплуатации этой территории.

Наиболее важные природные территории национального парка включены в особо охраняемую зону. На территории этой зоны неразумно устанавливать заповедный режим. Эту зону составляют участки с используемыми сельскохозяйственными угодьями, землями других собственников и пользователей.

Зона охраны историко-культурных объектов устанавливается в местах нахождения наиболее уникальных комплексов памятников археологии, истории и культуры. Она необходима для обеспечения условий сохранения этих объектов и их комплексов. В эту зону включаются историко-культурные объекты, которые имеют имеющее ключевое значение для управления данным парком.

Зона познавательного туризма выделяется в районах расположения наиболее ценных в эколого-просветительском отношении и наиболее популярных у посетителей парка объектов туристского интереса. Зона может включать как естественные, так и культурные комплексы и должна максимально охватывать ландшафтное многообразие национального парка.

В рекреационную зону включаются территория, отличающаяся более благоприятным сочетанием ресурсов для отдыха и находящиеся рядом с основными планировочными узлами и транспортными путями парка, где обычно располагаются традиционные виды рекреации.

Участки зоны обслуживания посетителей находятся в планировочных узлах парка и, по возможности, привязываются к существующим населенным пунктам и учреждениям отдыха. В эту зону также включаются находящиеся в парке земельные участки хозяйствующих субъектов, предназначенные для приема и обслуживания туристов.

Территории, на которых проводится хозяйственная деятельность, необходимая для полноценного функционирования национального парка и проживающего в нем населения включены в зону хозяйственного назначения. В эту зону желательно включать и основную часть наиболее полезных и интенсивно используемых земель других собственников и пользователей.

При особых условиях управления в национальных парках целесообразно выделять зоны специального режима. Такие функциональные зоны находятся в пределах пограничной зоны, установленной в соответствии с Федеральным законом от 01.04.1993 N 4730-1 "О государственной границе Российской Федерации" [9]. Главной федеральной задачей этой зоны является обеспечение охраны Государственной границы России.

В качестве примера рассмотрим, какие функциональные зоны выделяются в национальном парке «Хвалынский», находящийся в Хвалынском районе, северо – восточной части Саратовского Правобережья и юго – восточной части Приволжской возвышенности.

Национальный парк «Хвалынский» был создан постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.1994 N 980 (ред. от 09.10.1995) № 234 «О создании в Саратовской области национального парка «Хвалынский» Федеральной службы лесного хозяйства России» [5] в целях сохранения уникальных природных комплексов в Саратовской области.

Согласно Положению о национальном парке «Хвалынский», на территории национального парка установлен дифференцированный режим охраны с учетом местных природных, историко-культурных и социальных особенностей, согласно которому выделяются следующие зоны: заповедная зона, рекреационная зона, зона хозяйственного назначения[7].

Сравнивая функциональное зонирование земель национальных парков, выделяемое ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" и Положением о национальном парке «Хвалынский», видно, что национальный парк имеет право самостоятельно проводить зонирование своей территории, не нарушая при этом федеральный закон. Список функциональных зон является открытым и устанавливается положением каждого конкретного парка самостоятельно.

Эффективность зонирования и последующая деятельность парка также зависит от учета мнений заинтересованных сторон. Этот процесс следует проводить на ранних стадиях работы, который поможет выявить, возможно, противоположные интересы различных групп населения, предприятий, каждого гражданина в отдельности, связанные с природопользованием. Для наиболее полного просвещения в данном вопросе необходимо своевременное информирование граждан о деятельности и целях национального парка, что должно быть указано в Плане управления. В нём и должно отражаться участие местного населения в практической деятельности по охране и рациональному использованию ресурсов территории, а также результат такого участия.

Для наиболее полного взаимодействия национального парка с населением необходим мониторинг общественного мнения жителей путём проведения, например, социологического опроса, мероприятий по актуальным проблемам, относящимся к компетенции парка, формирование групп поддержки национальных парков среди населения с приданием им определённого статуса (например, «Объединение национального парка»).

Принятое функциональное зонирование территории является основным регламентом регулирования всех видов деятельности, проводимой на территории парка. Целесообразным будет по истечению 10-15 лет пересмотр выделенных зон, с целью корректировки, проверка на соответствие нормативно-правовой базы, проверка эффективность решения основных задач парка, выявление необходимого изменения отдельных зон

и их режимов. При этом также необходимо периодически проводить государственную экологическую экспертизу, для внесения соответствующих изменений в Положение о национальном парке.

Список литературы:

1. Буйволов Ю.А. Как создать план управления национального парка. Практические рекомендации//Авт.-сост. Ю.А. Буйволов.— М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2002.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. №44, ст. 4147; 2016. № 51, ст. 7268.
3. Земельное право: Учебное пособие для бакалавров / Т.В. Волкова, С.Ю. Королев, Е.Ю. Чмыхало. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2014. – С. 304 – 305.
4. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2011. - № 3. – С. 46-56.
5. Постановление Правительства РФ от 19.04.1994 N 980 (ред. от 09.10.1995) 234 «О создании в Саратовской области национального парка «Хвалынский» Федеральной службы лесного хозяйства России»// Собрание законодательства РФ. 1995. N 42, ст. 3989
6. Постановление Правительства РФ от 10.08.1993 № 769 (в ред. от 01.11.2012) «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» //Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. N 34, ст. 3180; 2012. №46, ст.6339.
7. Приказ Минприроды России от 06.06.2003 № 521 «Об утверждении Положения о федеральном государственном учреждении «Национальном парке «Хвалынский»». // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>
8. Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 28.12.2016) «Об особо охраняемых природных территориях" // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12, ст.1024; 2016. №27, ст. 4187.
9. Федеральный закон от 01.04.1993 г. № 4730-1 (в ред. От 03.07.2016) «О государственной границе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 16, ст. 1861; 2016. №9, ст. 1307.