

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовое регулирование полномочий органов публичной власти в
сфере образования и функционирования особо охраняемых природных
территорий**

автореферат

МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 3 курса 361 группы направления подготовки
40.04.01 «Юриспруденция»,
профиль «Правовое обеспечение деятельности органов публичной власти»
юридического факультета
Мещериной Яны Валерьевны

Научный руководитель

профессор, д.ю.н. _____ Н.Н. Аверьянова

должность, уч. степень, уч. звание (подпись) (инициалы, фамилия)

« _____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.,

заслуженный юрист РФ _____ Г.Н. Комкова

должность, уч. степень, уч. звание (подпись) (инициалы, фамилия)

« _____ » _____ 20 ____ г.

Саратов, 2025

Введение

Актуальность темы исследования. Наше государство известно во всем мире как одно из самых уникальных и богатых на природные ресурсы и территории государств. Более того, для народов Российской Федерации эти ресурсы являются национальным достоянием. Именно поэтому одной из важнейших задач государства является своевременное обеспечение образования и функционирования особых природных территорий.

Особая значимость природных территорий исходит из положений высшего нормативно-правового акта Российской Федерации. Так, часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации гласит: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Конституция РФ также в статье 58 предусматривает обязанность всех лиц, проживающих на территории государства, сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

В связи с этим одной из важнейших задач Российской Федерации и всего мирового сообщества является сохранение разнообразия культурных и природных ландшафтов, биологических видов и иных природных объектов.

Объектом исследования является совокупность отношений, возникающих в ходе регулирования полномочий органов публичной власти в сфере образования и функционирования особо охраняемых природных территорий.

Предметом исследования являются правовая регламентация и практика деятельности органов публичной власти в рассматриваемой сфере.

Цель исследования состоит в том, чтобы на основе анализа теоретико-правовых исследований и изучения деятельности органов публичной власти проанализировать вопросы образования и функционирования особо охраняемых природных территорий, высказать предложения по ее совершенствованию.

Для достижения этой цели необходимо решить следующие **задачи**:

- провести анализ понятия и целей организации особо охраняемых природных территорий в России;
- определить систему и проанализировать полномочия органов публичной власти, осуществляющих полномочия в сфере образования и функционирования особо охраняемых природных территорий как в Российской Федерации, так и в зарубежных странах;

Практическая значимость исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в образовательном процессе и для совершенствования законодательства в сфере ООПТ. **Теоретическая значимость** состоит в том, что результаты исследования могут быть полезны для дальнейших научных работ по этой теме.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В процессе развития законодательства об ООПТ обнаружен ряд проблем: недостаточное внимание к обеспечению системности в организации государственного управления и регулирования ООПТ; отступление в регулировании от основного назначения ООПТ - обеспечения охраны природы и связанной с этим научной деятельности; недостаточный учет подходов и принципов стратегического планирования. В целях решения обозначенных проблем предлагается более четко определить правовую роль природно-заповедного фонда как *единого* объекта государственного управления, нормативно усилить приоритетное значение природоохранной и научной деятельности в пределах ООПТ и др.

2. Проведенный анализ полномочий органов публичной власти, осуществляющих полномочия в сфере образования и функционирования особо охраняемых природных территорий в зарубежных странах выявил, что наряду с общими чертами территориальной охраны ООПТ в большинстве стран имеются национальные особенности, связанные со спецификой природы, историей, менталитетом населения, научными традициями.

3. Предлагается изложить пункт 7 Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации в следующей редакции: «изменение границ, реорганизация и ликвидация государственных природных заказников возможны, если таковой порядок установлен в законе».

4. Предлагается возродить утраченные объекты государственной экологической экспертизы, дополнив их, в том числе материалами, обосновывающими утрату определенной территорией режима ООПТ при намерении осуществления корректировок их границ.

Основное содержание работы

Первая глава работы «Правовая природа полномочий органов публичной власти в сфере образования и функционирования особо охраняемых природных территорий» посвящена сущности полномочий органов публичной власти, связанных с созданием и функционированием особо охраняемых природных территорий (ООПТ) как в России, так и в зарубежных странах.

Первый параграф посвящен раскрытию понятия и целей организации особо охраняемых природных территорий в России. И, прежде всего, указывается на конституционную обязанность сохранять природу и право человека на благоприятную окружающую среду, которые обеспечиваются соблюдением правового режима ООПТ.

Раскрывается понятие и представление об особо охраняемых природных территориях, которое содержится в преамбуле Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», согласно которой- это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними с природными комплексами и объектами

особого значения, изъятые из хозяйственного использования и имеющие режим особой охраны.

Целью организации ООПТ в преамбуле Закона № 33-ФЗ названо *сохранение* уникальных и природных комплексов и объектов и *изучение* естественных процессов в биосфере, и *контроль* за изменением ее состояния.

Назначение и соответствующая ему степень охраны природных комплексов заключаются в категорировании природных территорий (ст. 2).

Приводится **система законодательства** об особо охраняемых природных территориях: *нормы Конституции РФ, № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Закон № 33-ФЗ «Об ООПТ», Земельный кодекс РФ Лесной кодекс, Закон РФ «О недрах» и ФЗ «О животном мире»* и иные федеральные законы, федеральными нормативными правовыми актами, законодательством субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления.

Следует отметить, что категория «природно-заповедный фонд» так же отражена в законодательстве. Так, Законом № 7-ФЗ (ст. 58) установлено, что природно-заповедный фонд в России образует совокупность всех ООПТ.

Тем самым обозначен **ряд проблем системного характера**, препятствующих укреплению в правовом регулировании развития ООПТ:

1. Отступление и даже размывание основного назначения и целей создания ООПТ как объектов природоохранной и научной деятельности.

2. Отсутствие правовых средств, которые бы обеспечивали меры управления и развития природно-заповедного фонда как *единого целого*. Поправки в законодательстве часто изменяют режим отдельных категорий ООПТ или вводят новые их виды, нередко без учёта общего назначения природно-заповедного фонда.

В данном случае, что под природно-заповедным фондом В.В. Петров, в частности, понимал логически связанную систему ООПТ, а не простой их перечень.

Безусловно, важной мерой, приближающей к управлению не только каждой ООПТ в отдельности, на что преимущественно настроен Закон № 33-ФЗ, но и природно-заповедным фондом как единым целым, является учреждение Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, который ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий.

Вместе с тем в течение последних десятилетий обеспечение системности в управлении ООПТ не виделось в качестве основной задачи совершенствования законодательства в этой сфере.

3. В законодательстве отсутствует четкое определение природно-заповедного фонда, хотя потребность в данной правовой дефиниции имеется. Без четкого определения нет возможности однозначно оценить состав фонда и его основное назначение.

4. Критерии включения в эту совокупность территорий и природных объектов также выражены не вполне. Из-за этого, в зависимости от взгляда на вопрос, в состав природно-заповедного фонда можно включить и все природное богатство страны, и только отдельные особо ценные объекты.

5. При анализе содержания вносимых в последние десятилетия поправок, отмечена тенденция общего ослабления режима охраны ООПТ практически всех категорий. В частности, расширились возможности организации в границах ООПТ различного уровня и категорий в сфере рекреации и туризма. Такие цели как рекреация, образование, туризм стали рассматриваться не только как допустимые, но и не менее значимые.

6. До принятия Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» особый правовой режим ООПТ, обеспечивался институтом государственной экологической экспертизы, предполагающим комплексную оценку воздействия на окружающую среду и принятие научно обоснованных решений при хозяйственном освоении ООПТ. В настоящее время данная

гарантия утрачена, ее исключение существенно ослабляет правовой режим ООПТ.

7. Проблема отсутствия законодательного регулирования вопросов ликвидации, изменения границ ООПТ, так как до принятия Закона № 321-ФЗ был необходим целый комплекс научно обоснованных мер, позволяющих соблюсти публичные интересы к сохранению уникальных природных территорий посредством участия независимых экспертов государственной экологической экспертизы, а процедура государственной экологической экспертизы предполагала широкое информирование и участие населения.

В настоящее же время решение об изменении границ ООПТ, обосновывается узкоспециальными сведениями, излагаемыми в пояснительной записке к проекту указанного нормативного правового акта, а материалы комплексного экологического обследования не готовятся.

Подводя итог рассмотрения понятия и целей организации ООПТ в России, предлагается, что преодоление тенденции отступления от основного природоохранного и научного назначения системы ООПТ правовыми мерами может быть найдено в следующем:

1. В преамбуле Закона № 33-ФЗ надлежит подчеркнуть *приоритет природоохранной и научной деятельности* как цели создания ООПТ. Они же должны быть выделены в качестве основных и в определении ООПТ.

2. Представление о природно-заповедном фонде как *едином объекте* управления и системе, с включением в нее ООПТ в качестве элементов, должно опираться на единство цели системы и ее составляющих.

3. При этом в Федеральном законе № 33-ФЗ целесообразно *дать понятие* природно-заповедного фонда, в частности, может быть предложено следующее определение: природно-заповедный фонд Российской Федерации - система особо охраняемых природных территорий, а также подлежащих особой охране объектов природы, в том числе расположенных в границах особо охраняемых природных территорий.

4. В Федеральном законе об ООПТ может быть определен федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере управления фондом и с указанием конкретных компетенций в сфере управления природно-заповедного фондом.

Во втором параграфе приведена система органов публичной власти, осуществляющих полномочия в сфере образования и функционирования ООПТ.

Согласно статье 71 Конституции РФ, установление основ федеральной экологической политики находится в ведении Российской Федерации. Так, Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и соответствующими ей федеральными законами определяет основные направления внутренней политики государства, включая экологическую и земельную. Пп. «е.5» п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ закрепляет полномочия Правительства РФ на осуществление мер, направленных на снижение негативного воздействия деятельности человека на окружающую среду и сохранение уникального биологического и природного многообразия страны.

В РФ выработкой и реализацией государственной политики, а также нормативно-правовым регулированием в сфере охраны ООПТ занимается Министерство природных ресурсов и экологии России.

На региональном и местном уровне – соответствующие функции выполняют уполномоченные органы региональной и местной власти. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации согласовывают решения о создании ООПТ регионального значения, об изменении режима их особой охраны с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

В целях предупреждения, выявления, пресечения нарушений со стороны юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан особого правового режима ООПТ, охранных зон ООПТ, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)

осуществляется государственный надзор в области охраны и использования ООПТ.

В сфере образования и функционирования ООПТ существует проблема разграничения компетенции в осуществлении функций охраны и развития ООПТ между уровнями публичной власти.

Большая часть контрольных и административных функций в отношении ООПТ сосредоточена на уровне субъекта Федерации, тогда как муниципальные органы власти сталкиваются с проблемами поддержки подведомственных им природных территорий с особым статусом в силу вынужденного сокращения расходов, предусмотренных на данные цели.

Сделан вывод о том, что существует дисбаланс в распределении функций и ресурсов между региональным и муниципальным уровнями власти, что затрудняет эффективное управление и охрану ООПТ.

В третьем параграфе анализируется практика органов публичной власти в сфере образования и функционирования особо охраняемых природных территорий в зарубежных странах.

В отдельных странах, особенно на территории густонаселенной Европы, существуют достаточно жёсткие меры для защиты окружающей среды: ограничение производственной деятельности и поведения домохозяйств.

Охрана и использование отдельных объектов природы в европейских странах регулируются специальными законами. Схожий порядок регулирования существует так же в Монголии, тогда как в Казахстане экологическое законодательство кодифицировано, а охрана окружающей среды регулируется Экологическим кодексом.

Из крупных европейских стран выделяется Франция, где насчитывается около 450 ООПТ, занимающих более 10% территории страны. Особенность в том, что с самого начала организации смысл создания природных парков заключался скорее в вовлечении местного населения в управление этими

ООПТ, нежели в создании жесткой структуры природоохранного управления.

Что касается США, то в данном государстве в основном система ООПТ основана на организации национальных парков, которые создавались в первую очередь для обеспечения людей условиями, направленными на отдых и знакомство с живой природой.

Система ООПТ Канады охватывает почти 10% территории страны. Охраняемые территории Канады в большинстве случаев были созданы на государственных землях. Более 98 % системы ООПТ принадлежат государству.

Таким образом, в мире накоплен значительный опыт по развитию ООПТ, причем как положительный, так и негативный. Подходы к охране природы зависят от природных, исторических и культурных особенностей стран. При этом несмотря на рост числа охраняемых природных территорий, по-прежнему наблюдается значительный дефицит политических обязательств по увеличению эффективности охраняемых территорий.

Вторая глава «Полномочия органов публичной власти в сфере образования и функционирования отдельных видов особо охраняемых природных территорий». Раскрывает компетенции органов публичной власти в области создания и управления конкретных категорий особо охраняемых природных территорий.

Первый параграф посвящен полномочиям органов публичной власти в сфере образования и функционирования государственных природных заповедников и национальных парков.

Порядок образования государственных природных заповедников регламентируется в статье 8 Закона № 33-ФЗ. Статья адресована федеральным органам исполнительной власти.

Согласно статье 8 Закона № 33-ФЗ Правительство РФ является полномочным органом, принимающим решение по учреждению заповедников. Необходимым условием этого является представление

федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды о его учреждении. В настоящее время Минприроды является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны и использования особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

К полномочиям органов публичной власти в сфере образования и функционирования заповедников в соответствии с разделом II Закона № 33-ФЗ относятся: утверждение положения о заповеднике; создание и расширение заповедников (на основании решений Правительства РФ по представлению уполномоченного органа); установление режима особой охраны территории; выдача разрешений на пребывание на территории для лиц, не являющихся работниками заповедников или должностными лицами соответствующего органа власти.

Режим особой охраны территорий государственных природных заповедников регулируется статьей 9 Закона № 33 – ФЗ.

И здесь мы сталкиваемся с первой проблемой. В данном случае в новой редакции Закона нарушена конструкция целей, задач и режима. Цель не поставлена или трудноопределима, задачи существуют сами по себе, не привязаны ни к какой цели, а режим, главный защитник цели, защищает не цель, а сами задачи.

Что касается вопросов *функционирования* заповедников, то существенной проблемой является то, что в некоторых случаях участки рекреационного использования выделяются в глубине территорий заповедников, а доставка туристов осуществляется на вертолетах. Статья 9 Закона № 33-ФЗ требует, чтобы такие участки не включали особо ценные экологические системы и объекты. Однако использование этих участков все равно влияет на окружающую природу: шумовое и иное воздействие вертолета и вообще нахождение человека на этом участке – «фактор беспокойства» для объектов животного мира. А так же нет оснований

считать, что территория воздушного пространства, является менее ценной, чем расположенная рядом.

Помимо этого, проблемным является пункт 3 статьи 11 Закона № 33-ФЗ, который запрещает изъятие или прекращение прав на земли и лесные участки заповедников, но допускает исключения, установленные федеральными законами. В старой редакции такого исключения не было, поэтому на основании этого можно считать, что режим земель заповедников ослаблен.

Что касается национальных парков, то в отличие от заповедников, в национальных парках разрешены туризм и ограниченная хозяйственная деятельность.

К полномочиям в сфере национальных парков в соответствии со ст. 14 Закона 33-ФЗ относятся: утверждение положения о национальном парке; создание и расширение национальных парков; согласование деятельности на территории парков и их охранных зон; установление дифференцированного режима особой охраны (функциональное зонирование); утверждение и использование символики парка; выдача разрешений на пребывание на территории.

Так, пункт 1 определяет порядок *образования* национальных парков.

Создание национальных парков осуществляются решениями Правительства РФ, принимаемыми по представлению уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти.

В данном вопросе снова возникает проблема. В настоящий момент очень часто при создании в Российской Федерации национального парка земельные участки у граждан и юридических лиц не изымаются, что означает принадлежность таких частных земельных участков к категории земель «особо охраняемые территории и объекты». Между тем в силу п. 4 ст. 2 Закона № 33 – ФЗ ООПТ могут иметь только федеральное, региональное и местное значение и потому не могут находиться в частной собственности. Однако возмездное изъятие у граждан таких земельных участков при

создании ООПТ, потребует слишком больших расходов государственного и местного бюджетов.

В рамках рассмотрения вопроса о режиме национального парка, следует отметить, что на территории обязательно образование функциональных зон, на которых разрешена либо ограничена та или иная деятельность. Но отсутствие норм в сфере туристической деятельности на ООПТ ограничивало повышало риск ущерба. Это привело к внесению изменений в законодательство об ООПТ, которые вступили в силу с 1 сентября 2023 г.

Изменения направлены на развитие экологического («мягкого») туризма, который помогает сохранять природу, поддерживать культурное наследие и улучшать благосостояние регионов.

Новое регулирование предусматривает расчёт предельно допустимой рекреационной ёмкости не реже раза в 5 лет. Это помогает актуализировать информацию и предотвращать ущерб ООПТ. Так создаётся модель устойчивого туризма, которая способствует охране окружающей среды и общему благополучию.

Итак, анализируя законодательство, можно сделать вывод о том, что несмотря на малочисленные проблемы в данной области, в целом правовое регулирование в рассматриваемой области соответствует международным требованиям и сложившейся практике организации заповедного дела.

Во втором параграфе указаны вопросы регулирования полномочий органов публичной власти в сфере образования и функционирования государственных природных заказников.

Нормы раздела V Закона № 33 – ФЗ указывают адресатов содержащихся предписаний, которыми являются Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Цель заказников — сохранение либо восстановление природных комплексов и поддержание экологического баланса. Они могут создаваться

для сохранения ненарушенных экосистем, по типу заповедников, или восстановления нарушенных экосистем и определённых видов животных и растений. Соответственно, в заказниках может устанавливаться различный по своей строгости режим охраны - от полного и постоянного запрета (сравнимый с режимом заповедников) до частичного и временного ограничения определенной деятельности.

Государственные природные заказники образуются как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков. Большинство заказников как федерального, так и регионального значения образованы без изъятия земельных участков у правообладателей.

В соответствии с пунктом 7 Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации, утвержденного Приказом Минприроды РФ от 25.01.1993 № 14 «Об утверждении Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации», изменение границ, реорганизация и ликвидация государственных природных заказников осуществляются в том же порядке, что и их образование. При анализе данной нормы следует учесть, что аналогичной нормы Закон № 33 –ФЗ не содержит. Общее положение было принято до принятия Закона об особо охраняемых природных территориях, в связи с чем предполагается, что норма Общего положения в настоящее время применяться не может.

Представляется, что более верной была бы формулировка следующего содержания: «изменение границ, реорганизация и ликвидация государственных природных заказников возможны, если таковой порядок установлен в законе».

Итак, отсутствие четкого определения основных понятий (преобразование и ликвидация ООПТ), критериев и оснований принятия решений об изменении границ принципов и процедур ликвидации ООПТ в Законе № 33 – ФЗ является одним из основных его недостатков.

В третьем параграфе излагаются вопросы регулирования полномочий органов публичной власти в сфере образования и функционирования государственных природных парков и памятников природы, закрепленные в разделах IV и VI Закона № 33-ФЗ.

Статья 18 Закона № 33 – ФЗ содержит определение природных парков. Из него следует, что природные парки являются ООПТ регионального значения, следовательно, создание таких ООПТ осуществляется решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Статья 21 Закона № 33 – ФЗ посвящена режиму особой охраны, согласно которой на их территории обязательно создание функциональных зон с экологическим, культурным или рекреационным назначением, в зависимости от назначения накладываются ограничения или запреты, а так же определяется порядок установления режима и зонирования природных парков.

Особенности зонирования и режима каждого конкретного природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых находятся природные парки, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и соответствующими органами местного самоуправления.

Далее рассматриваются полномочия органов публичной власти в сфере образования и функционирования государственных памятников природы.

Понятие памятников природы раскрыто в ст. 25 Закона № 33-ФЗ и особенностью является то, что памятники природы могут быть как объекты естественного, так и искусственного происхождения.

Основными целями закрепления полномочий органов публичной власти в данной сфере являются: установление основ управления данной категорией ООПТ, защита интересов собственников, пользователей земельных участков, находящихся в границах природных парков. В качестве

дополнительных целей можно назвать охрану окружающей среды, обеспечение правопорядка.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, федерального или регионального значения осуществляется соответственно постановлением Правительства РФ или решением органов исполнительной власти субъектов РФ.

К полномочиям органов публичной власти в сфере образования и функционирования памятников природы относятся: объявление природных объектов и комплексов памятниками природы; утверждение границ и определение режима особой охраны территорий памятников природы; государственный учет и инвентаризация памятников природы; контроль за соблюдением установленного режима охраны памятников природы и др.

Согласно Положению о памятниках природы федерального значения (утверждено Приказом Минприроды РФ от 25.01.1993 № 15), природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы обычно без изъятия земельных участков у собственников, землевладельцев и землепользователей. Изъятие возможно лишь в исключительных случаях с обоснованием необходимости и только после предварительного и равноценного возмещения его стоимости на основании решения суда.

Итак, проблемные вопросы связаны с изъятием земельных участков для общегосударственных нужд, возложением обязанностей на собственников и пользователей участков с памятниками природы, контролем за соблюдением режима и финансированием мер охраны.

В четвертом параграфе обозначены вопросы полномочий органов публичной власти в сфере образования и функционирования дендрологических парков и ботанических садов

Пункт 3 статьи 28 Закона № 33 – ФЗ содержит закрытый перечень субъектов управления дендрологическими парками и ботаническими садами, к ним относятся: уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти

субъектов Российской Федерации и подведомственные им государственные учреждения, государственные научные организации, государственные образовательные организации высшего образования.

Субъекты утверждения положения о дендрологических парках и ботанических садах зависят от вида ООПТ. Для дендрологических парков и ботанических садов федерального значения это уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти. Для ООПТ регионального значения - высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

К полномочиям органов публичной власти в сфере особой охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов относятся: создание и управление дендрологическими парками и ботаническими садами; предоставление земельных участков и лесных участков в границах дендрологических парков и ботанических садов; утверждение положения о дендрологическом парке и ботаническом саде.

Таким образом, основными целями закрепления полномочий органов публичной власти в сфере дендрологических парков и ботанических садов являются: охрана объектов от негативного воздействия антропогенной деятельности, а также установление порядка, задач, научного профиля и режима особой охраны каждого объекта.

Заключение

В ходе написания работы были сделаны следующие выводы:

Правовое регулирование отношений в сфере создания и функционирования особо охраняемых природных территорий (ООПТ), основанное на Конституции РФ, Федеральном законе от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», иных федеральных, региональных и местных нормативных правовых актах, в целом сохраняет

свою актуальность и в течение последних десятилетий обеспечивает защиту и развитие наиболее ценных природных пространств и объектов государства.

Система органов публичной власти, осуществляющих полномочия в сфере образования и функционирования особо охраняемых природных территорий включает в себя федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные в области управления ООПТ.

В мире накоплен значительный опыт по развитию ООПТ, причем как положительный, так и негативный. Изучение показывает, что значительное внимание за рубежом уделяется формированию лесопарков. Наряду с общими чертами территориальной охраны ООПТ в большинстве стран имеются национальные особенности, связанные со спецификой природы, историей, менталитетом населения, научными традициями.

Анализ законодательных изменений в сфере образования и функционирования ООПТ позволил выявить тенденции к ослаблению режима особой охраны ООПТ, допускающие все большее вовлечение ООПТ в хозяйственный оборот. Такое положение дел сложно назвать компромиссным между потребностями в социально-экономическом развитии и сохранении природной среды.

В процессе развития законодательства об ООПТ обнаружен ряд проблем: недостаточное внимание к обеспечению системности в организации государственного управления и регулирования ООПТ; отступление в регулировании от основного назначения ООПТ - обеспечения охраны природы и связанной с этим научной деятельности; недостаточный учет подходов и принципов стратегического планирования.

В целях решения обозначенных проблем предлагается:

1) более четко определить правовую роль природно-заповедного фонда как единого объекта государственного управления, в Федеральном законе № 33-ФЗ целесообразно дать понятие природно-заповедного фонда, нормативно

усилить приоритетное значение природоохранной и научной деятельности в пределах ООПТ и др.;

2) изменить пункт 7 Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения: «изменение границ, реорганизация и ликвидация государственных природных заказников возможны, если таковой порядок установлен в законе»;

3) Возродить утраченные объекты государственной экологической экспертизы, дополнив их материалами, которые обосновывают утрату определённой территорией режима ООПТ при намерении корректировать их границы;

4) Ограничить полномочия субъектов Российской Федерации при принятии решений о ликвидации ООПТ регионального значения и органов местного самоуправления при принятии решений о ликвидации ООПТ местного значения путём внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство.

Публикации автора, отражающие выводы, сделанные в работе

1. Мещерина Я.В. Конституционные принципы деятельности органов государственной власти по созданию и управлению особо охраняемыми природными территориями // Конституции Российской Федерации 30 лет: история и новые вызовы современной юридической науке: Материалы международной научно- практической конференции (Саратов, 2023 г);

2. Мещерина Я.В. Конституционные основы реализации полномочий органов публичной властив сфере формирования и функционирования особо охраняемых природных территорий // научный сборник «Итоги и перспективы конституционного развития России» (Саратов, 2024 г.), С. 249-252;

3. Мещерина Я.В. Проблемы определения правового режима природно-заповедного фонда в России// научный сборник «Актуальные

проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, 2024 г.), С. 137-140;

4. Мещерина Я.В. Проблемные вопросы осуществления полномочий органами публичной власти в сфере образования и функционирования дендрологических парков и ботанических садов// научный сборник «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (Саратов, 2025).