

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 феде<sup>ральной</sup> 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 также 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 территории 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 функционирование 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 власти в 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).