

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ.

- ❖ понятие и состав земель особо охраняемых территорий и объектов;
- ❖ Правовой режим земель особо охраняемых природных территорий;
- ❖ Правовой режим земель лечебно-оздоровительного и рекреационного назначения;
- ❖ Правовой режим земель историко-культурного назначения

ПОНЯТИЕ И СОСТАВ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ИХ ОБЪЕКТОВ

К землям особо охраняемых территорий и их объектов относятся земельные участки, которые имеют особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение. Они выделяются решениями органов государственной власти для использования в специальных эколого-социальных целях: сохранения и улучшения состояния окружающей среды, охраны и воспроизводства природных ресурсов, защиты природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, удовлетворения потребностей населения в местах массового отдыха, сохранения историко-культурного наследия

ЗЕМЛИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ИХ ОБЪЕКТОВ СОСТАВЛЯЮТ САМОСТОЯТЕЛЬНУЮ КАТЕГОРИЮ ЗЕМЕЛЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ХАРАКТЕРА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАДАЧ, ДЛЯ КОТОРЫХ ОНИ ПРЕДНАЗНАЧЕНЫ, ЗЕМЛИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ ПОДРАЗДЕЛЯЮТСЯ НА ЗЕМЛИ:

особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов;

природоохранного назначения;

рекреационного назначения;

историко-культурного назначения;

иные особо ценные земли в соответствии с Земельным кодексом, федеральными законами.

ПОНЯТИЕ И СОСТАВ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ИХ ОБЪЕКТОВ

Наряду с перечисленными и иными, признанными законодательством видами особо охраняемых земель Земельный кодекс РФ установил, что ими могут быть объявлены: земли городских лесов, парков, охраняемых береговых линий, биологических станций, микро заповедников и др.

Земельным кодексом установлен приоритет сохранения земель особо охраняемых территорий, согласно которому их изъятие для иных целей ограничивается или запрещается. Они полностью или частично изъяты из хозяйственного использования и оборота. На их территориях устанавливается такой порядок природопользования и хозяйствования, который не вызывает снижения или утраты экологической, лечебно-оздоровительной, рекреационной, историко-культурной ценности взятых под охрану земель. Охранный режим устанавливается на землях, переданных пользователям: природоохранным учреждениям, организациям хранения памятников истории и культуры, а также на землях, не изъятых у собственников, владельцев, пользователей, арендаторов. Все пользователи особо охраняемых территории обязаны соблюдать установленный режим.

ПО СВОЕМУ ЗНАЧЕНИЮ ЗЕМЛИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ МОГУТ ИМЕТЬ:

федеральное

РЕГИОНАЛЬНОЕ

МЕСТНОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Порядок отнесения, использования и охраны особо охраняемых территорий федерального значения устанавливается Правительством РФ на основании федеральных законов. Для территорий регионального и местного значения - органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления – на основании федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативных актов органов местного самоуправления.

ОСНОВНЫМИ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗАКОНАМИ, УСТАНОВЛИВАЮЩИМИ ПОРЯДОК ОТНЕСЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ, ЯВЛЯЮТСЯ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 14 МАРТА 1995 Г. № 33-ФЗ «ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ», ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 23 ФЕВРАЛЯ 1995 Г. № 26-ФЗ «О ПРИРОДНЫХ ЛЕЧЕБНЫХ РЕСУРСАХ ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫХ МЕСТНОСТЕЙ И КУРОРТАХ»², ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 7 МАЯ 2001 Г. № 49-ФЗ «О ТЕРРИТОРИЯХ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»³, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОТ 24 АПРЕЛЯ 1995 Г. № 52-ФЗ «О ЖИВОТНОМ МИРЕ»⁴, ВОДНЫЙ КОДЕКС РФ, ЛЕСНОЙ КОДЕКС РФ, ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОБ ОХРАНЕ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ.

В связи с принятием Земельного кодекса РФ все содержащиеся в перечисленных федеральных правовых актах нормы, регулирующие порядок использования земель особо охраняемых территорий, действуют в части, не противоречащей Кодексу.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

К землям особо охраняемых территорий относятся земельные участки:


ПРИРОДНО-ЗАПОВЕДНОГО ФОНДА;

ПРИРОДООХРАННОГО НАЗНАЧЕНИЯ;

ОЗДОРОВИТЕЛЬНОГО
НАЗНАЧЕНИЯ;

РЕКРЕАЦИОННОГО НАЗНАЧЕНИЯ;

ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО
НАЗНАЧЕНИЯ.



Порядок отнесения использования и охраны земель особо охраняемых территорий федерального значения устанавливается Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ на основании федеральных законов.

Особо охраняемые природные территории федерального значения (к ним относятся территории всех государственных природных заповедников и национальных парков, территории некоторых государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов) являются федеральной собственностью.

Особо охраняемые природные территории регионального значения (к ним относятся территории некоторых государственных заказников памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов) являются собственностью субъектов РФ.

Для всех видов этих земель характерен особый режим. Если на этих территориях часть земель до их создания принадлежала иным собственникам, эти земли могут быть изъяты для государственных (или муниципальных) нужд на условиях предварительного и равноценного возмещения. Если же реквизиция не производится, то эти собственники не могут осуществлять деятельность, которая противоречит целям и задачам особо охраняемых территорий.

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ

К землям природно-заповедного фонда относятся


ЗЕМЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРИРОДНЫХ
ЗАПОВЕДНИКОВ;

ПАМЯТНИКОВ ПРИРОДЫ;

НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ;

ПРИРОДНЫХ ПАРКОВ;

БОТАНИЧЕСКИХ САДОВ.



В состав земель природно-заповедного фонда включаются земельные участки с природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, эстетическое, культурное и рекреационное значение. На указанных выше землях запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная законами РФ и субъектов РФ. На других землях природно-заповедного фонда допускается ограниченная хозяйственная и рекреационная деятельность в соответствии с установленным для них режимом. Изъятие земель природно-заповедного фонда для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

В местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и этнических общностей в случаях, предусмотренных законами РФ и субъектов РФ, на землях природно-заповедного фонда допускается традиционное экстенсивное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных Комплексов.

Для обеспечения режима функционирования объектов природно-заповедного фонда могут устанавливаться охранные зоны с запрещением в пределах этих зон любой деятельности, отрицательно влияющей на природные комплексы особо охраняемых природных территорий.

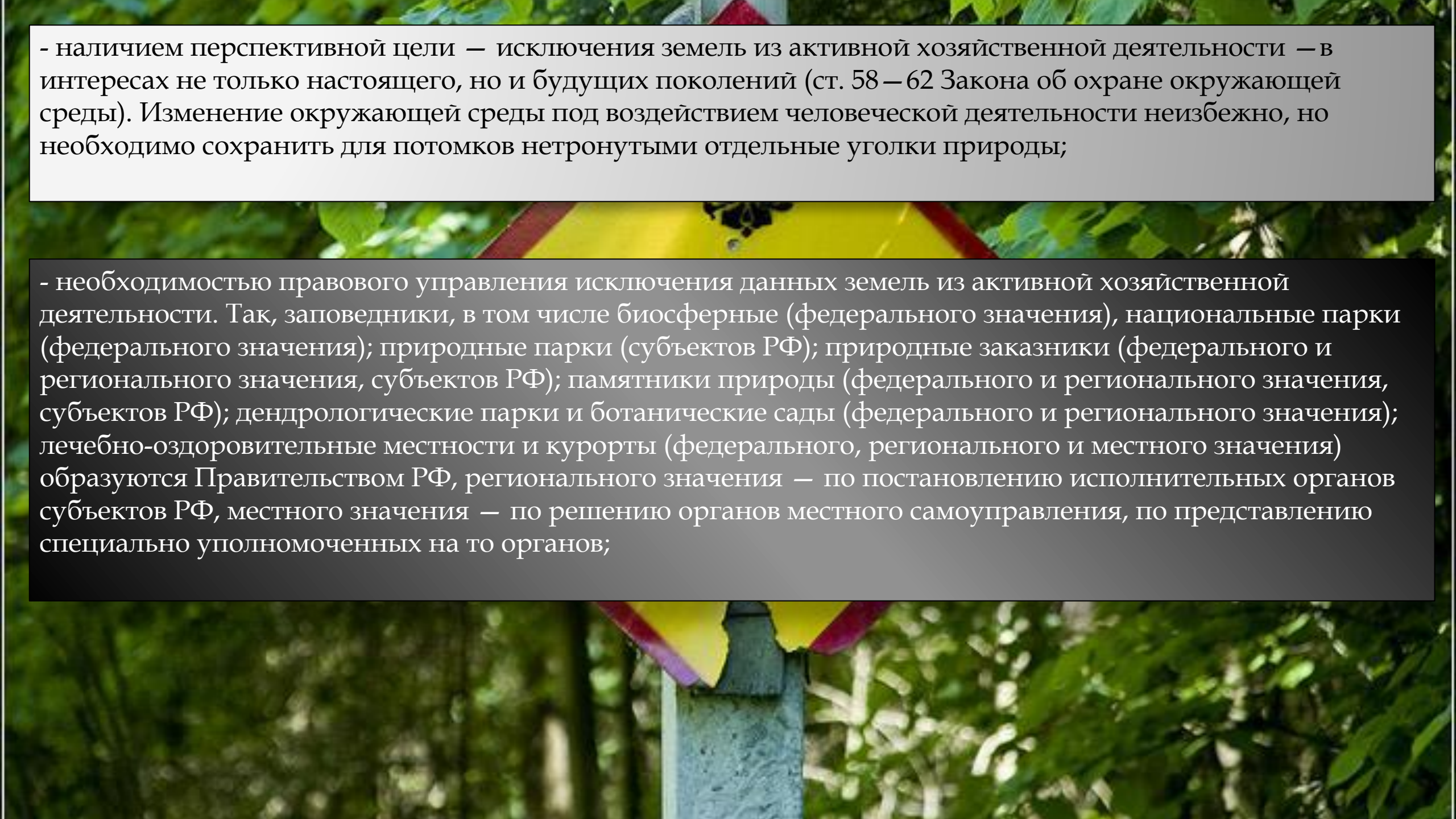
Несмотря на специфику каждой из разновидностей названных земель, они объединены в одном разделе ЗК РФ ввиду определенной общности их правового режима.

Эта общность выражается в особой правовой охране данных земель и находящихся на них природных объектов (разд. 9 «Организация охраны особо охраняемых природных территорий», ст. 33 – 35 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ) и в особом правовом режиме использования.

Общность правового режима данных земель порождена типичными для них причинами:

- отнесением к объектам общенационального достояния в силу особой ценности для государства и для общества;

- необходимостью исключения из активной хозяйственной деятельности в силу особой ценности природно-исторических объектов.



- наличием перспективной цели — исключения земель из активной хозяйственной деятельности — в интересах не только настоящего, но и будущих поколений (ст. 58 — 62 Закона об охране окружающей среды). Изменение окружающей среды под воздействием человеческой деятельности неизбежно, но необходимо сохранить для потомков нетронутыми отдельные уголки природы;

- необходимостью правового управления исключения данных земель из активной хозяйственной деятельности. Так, заповедники, в том числе биосферные (федерального значения), национальные парки (федерального значения); природные парки (субъектов РФ); природные заказники (федерального и регионального значения, субъектов РФ); памятники природы (федерального и регионального значения, субъектов РФ); дендрологические парки и ботанические сады (федерального и регионального значения); лечебно-оздоровительные местности и курорты (федерального, регионального и местного значения) образуются Правительством РФ, регионального значения — по постановлению исполнительных органов субъектов РФ, местного значения — по решению органов местного самоуправления, по представлению специально уполномоченных на то органов;

- Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут устанавливать и иные формы особо охраняемых природных территорий (в том числе зеленые зоны, городские леса, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микро заповедники и др.) в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменениями ее состояния, экологического воспитания населения.



ЗАПРЕЩЕНО

Правовой режим земель лечебно-оздоровительного и рекреационного назначения

- ▣ Лечебно-оздоровительные местности и курорты.
- ▣ К землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов относятся земельные участки, в недрах которых имеются месторождения лечебных минеральных вод, природных газов, лечебных грязей, других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных, земли, занятые лесами, древесно-кустарниковой растительностью, обладающими лечебно-оздоровительными свойствами, земли природных комплексов, создающие лечебный микроклимат, и др.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты бывают

- ▣ -федерального
- ▣ -регионального и
- ▣ -местного значения

В пределах лечебно-оздоровительных местностей и курортов допускаются любые формы собственности на землю. Не запрещены приватизация земельных участков и совершение земельно-правовых сделок. Обязательное изъятие земельных участков у собственников, владельцев, пользователей, арендаторов не предусматривается. Вместе с тем действует положение, в соответствии с которым природные лечебные ресурсы являются государственной собственностью, что практически ограничивает возможности приватизации.

Земельные участки территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов выделяются в виде округов санитарной либо горно-санитарной охраны. В составе округа выделяются зоны с различным правовым режимом. В первой зоне запрещаются проживание и осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях. Во второй зоне допускаются размещение объектов промышленного розлива минеральных вод, объектов курортной инфраструктуры, строительство подъездных путей. Использование земельных участков для работ, не связанных с развитием курортного лечения, запрещено. Третья зона устанавливается для земель, охватывающих ближайшие области питания минеральных вод и водосборных площадей месторождений лечебных грязей, других лечебных полезных ископаемых. Здесь допускаются любые виды землепользования при условии, что они не окажут отрицательного влияния на природные лечебные ресурсы и санитарное состояние лечебно-оздоровительной местности или курорта. Размещение и строительство объектов в пределах округов санитарной и горно-санитарной охраны производятся при наличии положительного заключения государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертизы.

- ▣ Для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и др.), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны (ст. 1 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»). Земельные участки предоставляются физическим и юридическим лицам для организации лечения и профилактики заболеваний, а также для добычи природных лечебных ресурсов, промышленного розлива минеральных вод. Природные лечебные ресурсы добываются на основании лицензии и в соответствии с требованиями горного законодательства.

Земли рекреационного назначения

- К землям рекреационного назначения относятся земельные участки, предназначенные и используемые для таких целей, как организация отдыха, туризм, физкультурно-оздоровительная и спортивная деятельность. К этим землям относятся также земли пригородных зеленых зон. В дополнение к ЗК правовой режим земель рекреационного назначения, и прежде всего цели, для которых такие земли могут быть предоставлены, определяется Федеральными законами от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Понятие отдыха граждан дано в трудовом законодательстве, однако следует иметь в виду, что применительно к данному виду земель речь идет об организованном отдыхе, который, например; исключает индивидуальный отдых граждан на садовых участках или дачах. Соответственно земли рекреационного назначения не могут быть предоставлены для садоводства или дачного хозяйства.

Земли рекреационного назначения неоднородны по составу, который определяется по признаку размещения на них различных объектов. Разрешенные виды деятельности включают строительство, размещение домов отдыха, пансионатов, их обслуживание и эксплуатацию, сооружение необходимой инфраструктуры, обустройство учебно-туристических троп и трасс. Эти земли могут быть в государственной, муниципальной и частной собственности. Допустимыми в зависимости от формы собственности на передаваемый земельный участок могут быть практически все виды пользования, включая безвозмездное срочное и постоянное (бессрочное) пользование, аренду. На часть земельного участка может быть установлен сервитут. Установление сервитута не является основанием для прекращения либо ограничения использования земельного участка собственниками, пользователями, владельцами, арендаторами до тех пор, пока такое использование не нарушает режим особой охраны.

Правовой режим земель историко-культурного назначения

- К землям историко-культурного назначения относятся земельные участки, на которых расположены особо ценные с точки зрения истории и культуры объекты.
- Они включают :
- объекты культурного наследия народов РФ (памятников истории и культуры), в том числе объекты археологического наследия;
- достопримечательные места, в том числе места бытования исторических промыслов, производств и ремесел;
- военные и гражданские захоронения;

- Следует напомнить, что в эту категорию земель не могут быть включены земельные участки, расположенные в городах и других поселениях, хотя в силу понятных причин множество памятников истории и культуры находятся именно на таких землях. Соответственно земельные участки, на которых расположены такие объекты в черте поселений, входят в состав земель поселений, а их правовой режим определяется ст. 83–86 ЗК, градостроительным законодательством и законодательством о культуре, памятниках истории и культуры. Вместе с тем очевидно, что существенных различий в правовом режиме земель, занятых памятниками истории и культуры, как внутри поселений, так и за их пределами, не может возникнуть, так как законодательство о памятниках истории и культуры едино независимо от категории земель.

Отнесению земельного участка к категории историко-культурного назначения предшествует признание расположенных на нем объектов

- объектами культурного наследия народов РФ (памятниками истории и культуры), в том числе объектами археологического наследия,
- достопримечательными местами, в том числе местами бытования исторических промыслов, производств и ремесел,
- военными и гражданскими захоронениями.

- ▣ Понятие объектов культурного наследия народов РФ, включая объекты археологического наследия, порядок их охраны и использования определяются довольно хорошо развитым федеральным законодательством о культуре. В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации о культуре культурное наследие народов РФ – это материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности РФ и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.

- Согласно Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия» (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»² памятниками истории и культуры являются сооружения, памятные места и предметы, связанные с историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, произведения материального и духовного творчества, представляющие историческую, художественную и иную культурную ценность.
- В соответствии со ст. 25 Основ законодательства РФ о культуре состав (перечень) культурного достояния народов РФ определяется Правительством РФ по представлению субъектов РФ. Решение принимается на основании заключений независимых экспертных комиссий. Такой перечень применительно к объектам федерального значения был утвержден Указом Президента РФ 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения».

- В составе объектов исторического и культурного наследия предусматривается выделение особо ценных объектов культурного наследия народов РФ. Они включают историко-культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства. По отношению к таким объектам действует особый порядок учреждения, в соответствии с которым отнесение таких объектов к особо ценным осуществляется указом Президента РФ по представлению Государственного экспертного совета при Президенте РФ по согласованию с федеральным законодательным органом, и они включаются в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов РФ. Перечень таких объектов утвержден Указом Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации».
- Предусмотрено, что объекты, включенные в Государственный свод, могут быть представлены в ЮНЕСКО для включения их в Список всемирного культурного наследия от имени РФ. Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного и культурного наследия была принята в Париже 23 ноября 1972 г. Российская Федерация является участницей Конвенции с 1988 г. Во исполнение Конвенции ЮНЕСКО ведет два Списка – всемирного природного и всемирного культурного наследия, которые включают 721 природный и исторический памятник, которые находятся на территории свыше 160 государств. В Список всемирного культурного наследия включены такие памятники России, как Кремль и Красная площадь, Санкт-Петербург и дворцовые комплексы окрестностей, исторические памятники Новгорода, Соловецкий архитектурно-культурный комплекс, Белокаменные памятники Владимира и Суздаля, архитектурный ансамбль Троице-Сергиевой лавры, церковь Вознесения в Коломенском, ансамбль Ферапонтова монастыря, исторический и архитектурный комплекс казанского Кремля, Кижы и др.
- В том случае, если к объектам культурного наследия отнесены музеи, то порядок их учреждения определяется Федеральным законом от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации».

- ▣ В число достопримечательных мест входят места бытования исторических промыслов, производств и ремесел. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»¹ к местам традиционного бытования народного художественного промысла относятся территории, в пределах которых исторически сложился и развивается в соответствии с самобытными традициями народный художественный промысел, существует его социально-бытовая инфраструктура и могут находиться необходимые сырьевые ресурсы. Этим же Законом предусмотрено, что места традиционного бытования народных художественных промыслов устанавливаются субъектами РФ.

Земли, на которых размещены военные и гражданские захоронения, в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»² имеют статус мест погребения. Они учреждаются органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. Объявление земельного участка местом погребения является основанием для последующего вынесения решения о возможном признании этого земельного участка землями историко-культурного назначения и установления на них особого режима пользования.

Изъятие земель историко-культурного назначения не допускается.

- Такой запрет означает, что статус историко-культурного назначения присваивается земельному участку навсегда и ни при каких обстоятельствах, даже если памятник разрушился и не может быть восстановлен, к примеру, в результате стихийного бедствия, не может быть переведен в иную категорию земель.
- Земельные участки, принадлежащие гражданам или организациям на праве частной собственности, праве пользования, аренды или владения, при их отнесении к землям историко-культурного назначения у граждан и организаций не изымаются, но на них вводятся ограничения на хозяйственную деятельность и землепользование. Одновременно при использовании памятников истории и культуры не в соответствии с их назначением либо при возникновении угрозы уничтожения или порчи земельные участки могут быть изъяты у организаций и граждан в принудительном порядке.
- Установление режима особой охраны не является основанием для получения каких-либо компенсаций в связи с ограничением землепользования, за исключением предприятий и граждан, занимающихся народными художественными промыслами в местах их традиционного бытования, которые освобождаются от уплаты земельного налога.

- ▣ Особенностью правового режима земель культурного наследия является обязательное установление охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта. Такие зоны создаются в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды. В пределах этих зон запрещается производство земляных, строительных и других работ, а с их территории выводятся промышленные предприятия, ремонтные мастерские и склады, наносящие физический и эстетический ущерб памятнику; может быть ограничено движение транспортных средств.