

12. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

12.1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий

12.2. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

12.1. Понятие и виды особо охраняемых природных территорий

Хотя на всей территории Российской Федерации установлен в основном единый, общий правовой режим природопользования и охраны окружающей среды, некоторые территории и объекты в силу их особой значимости имеют специальный режим.

Общественная потребность выделения данной категории территорий и объектов для особой охраны определяется рядом причин. При ретроспективной оценке развития правовых мер относительно выделения территорий особой охраны в России можно определить основные из них - экологические, экономические, рекреационные, здравоохранительные, научные, культурные.

Объявление особого режима использования и охраны природных ресурсов на отдельных территориях получило в России название заповедования («заповедный» - неприкосновенный, запретный). Объявление территории или природных объектов заповедными означало установление ограничения или полного запрета их использования. Заповедование как способ охраны природы и решения иных государственных задач развивалось в России давно. Так, уже с XVI века был установлен заповедный характер оборонительных лесных засек, которые служили средством защиты от набегов татар. Законодательством того времени строго запрещалась вырубка деревьев в засечной черте. Такие леса охранялись специальными сторожами. С целью защиты экономических интересов государства заставили Московское правительство объявить заповедными с середины XVII в. целые районы Сибири. Это было связано с тем, что становился хищнически популярным в то время соболиный промысел, и это привело к сокращению численности соболей. Соболиная охота в этих местах была запрещена. Петр I своими указами запретил уничтожать леса вдоль рек, удобных для лесосплава. Он же объявил заповедными некоторые особо ценные леса и деревья.

В соответствии с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 30.12.2001 г.), особо охраняемые природные территории представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

По данным ведущих международных организаций, в конце 90-х годов в мире

насчитывалось около 10 тыс. крупных охраняемых природных территорий всех видов. Общее число национальных парков приближалось к 2000, а биосферных заповедников - к 350.

Международная классификация включает 10 категорий особо охраняемых природных территорий (далее - ООПТ):

1. Природные научные резерваты строгого режима.
2. Национальные парки.
3. Памятники природы, примечательные природные объекты.
4. Резерваты природоохранного назначения, управляемые резерваты природы, убежища дикой природы.
5. Охраняемые ландшафты.
6. Ресурсосберегающие резерваты.
7. Антропологические резерваты (резерваты, охраняющие деятельность людей).
8. Ресурсосберегающие местности и территории многоцелевого использования.
9. Биосферные резерваты.
10. Местности мирового наследия (природного).

В соответствии со ст. 2 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», с учетом особенностей режима этих территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие виды указанных территорий:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Между международной и отечественной классификациями ООПТ имеется много общего, но, в целом, по мнению ряда авторов, первая многообразнее и полнее отвечает природоохранным, экологическим и рекреационным задачам.

Для режима природно-заповедного фонда характерно его деление на три вида: абсолютный, относительный, смешанный.

Режим абсолютного заповедования присущ природным заповедникам и памятникам природы.

Он исключает хозяйственную, рекреационную деятельность и любое вмешательство в ход естественных процессов, если оно несовместимо с целями и задачами режима заповедования данного природного объекта или природного комплекса.

Относительно заповедный режим построен на сочетании абсолютных запретов с допущением ограниченной эксплуатации природных ресурсов, рекреацией. Этому признаку соответствует организация и деятельность государственных природных заказников.

Смешанный режим наблюдается в практике организации национальных и природных парков, где создаются зоны заповедного режима, работающие по принципу абсолютного запрета на вмешательство в природные процессы, зоны пассивного и активного отдыха, где используются режим природного заказника, сочетающий в себе методы запретов и разрешений на ограниченный круг деятельности в области природопользования.

12.2. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов

Режим особо охраняемых территорий и объектов регулируется главой 9 Федерального закона «Об охране окружающей среды», Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», отдельными постановлениями Правительства РФ. В настоящее время принято Положение о государственных природных заповедниках, а также Положения о заказниках, национальных природных парках, памятниках природы, о Красной Книге РФ.

Особо охраняемые территории и объекты по видам значения классифицируются на федеральные, региональные и местные.

К особо охраняемым территориям и объектам федерального значения относятся государственные природные заповедники, включая биосферные и национальные парки.

Государственные природные заповедники представляют собой природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения, созданные с целью консервативной охраны окружающей среды, сохранения и изучения естественных природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1991 г. № 48 утверждено Положение о государственных природных заповедниках в Российской Федерации.

Государственными природными заповедниками объявляются изъятые навсегда из хозяйственного оборота и не подлежащие изъятию ни для каких иных целей особо охраняемые законом природные комплексы (земля, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как эталоны естественной окружающей среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растений и животных.

На начало 1999 г. в России официально действовало 99 государственных природных заповедников общей площадью более 33 млн га, в том числе морской акватории - более 6 млн га. Это составляет 1,55 % всей территории России. Пять российских заповедников находятся под юрисдикцией Всемирной конвенции о сохранении культурного и природного наследия (1988 г.), девять - Рамсарской конвенции «О водоболотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве

местообитаний водоплавающих птиц».

На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:

- сохранение биологического разнообразия и поддержание в естественном состоянии охраняемых природных комплексов;
- проведение экологического мониторинга, в том числе путем ведения Летописи природы;
- проведение научных исследований;
- содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды; пропаганда экологических знаний;
- участие в государственной экологической экспертизе проектов строительства, реконструкции и расширения хозяйственных объектов, а также схем их размещения и развития в данном регионе. Существует специальный порядок образования заповедников. На первом этапе идет экологическое обоснование необходимости создания заповедника. Экспертизу проводит Министерство природных ресурсов РФ (МПР России) совместно с научными и научно - исследовательскими учреждениями Российской академии наук. На втором - оформляется изъятие и отвод земель под территорию заповедника. Выделяются две категории земель: территории заповедника и охранные зоны. Постановление об образовании природных заповедников принимается Правительством РФ по представлению МПР России при условии согласия субъекта Федерации на отнесение его территории к объектам федеральной собственности.

Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, входящие в международную систему соответствующих резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг. Международный статус биосферных резерватов имеет 21 российский заповедник.

К сожалению, развитие заповедного дела в стране зачастую сопровождается несоблюдением норм и положений, касающихся порядка образования, режима особой охраны, функционирования и финансирования ООПТ. Так, с 1995 по 1998 г.г. привлечены к административной ответственности 13108 человек, к уголовной - 227, удовлетворено исков решениями судов - 82.

Национальные парки - это природоохранные, научно-исследовательские и рекреационные учреждения, территории которых содержат природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность.

Система национальных парков России начала формироваться сравнительно недавно: первый национальный парк («Сочинский») был создан в 1993 г. Всего в Российской Федерации к началу 1999 года функционировали 34 национальных парка, суммарная официально установленная площадь которых составляла 6784,6 тыс. га, а к началу 2000 г.

- 35 парков общей площадью 6956 тыс. га (0,4% всей территории страны). На национальные парки возлагаются следующие задачи:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- сохранение памятников истории, культуры и других объектов культурного наследия;
- создание условий для регулируемого экологического туризма и отдыха в природных условиях;
- организация экологического просвещения населения; разработка и внедрение

научных методов охраны природного и культурного наследия;

- осуществление экологического мониторинга. Участки земли, ее недр и водного пространства со всеми находящимися в их пределах природными и историкокультурными объектами передаются национальным паркам в бессрочное (постоянное) пользование. Сочетание природоохранных и рекреационных задач обуславливает выделение в пределах территории национального парка различных функциональных зон со специальным режимом:

- заповедной - в ее пределах запрещена любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;
- особо охраняемой - с ее помощью обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов; здесь допускается строго регулируемое посещение;
- познавательного туризма - предназначенной для экологического просвещения и ознакомления с достопримечательностями парка;
- рекреационной - предназначенной для отдыха;
- охраны историко-культурных объектов - обеспечивающей условия сохранения комплексов и объектов культурного наследия;
- обслуживания посетителей - предназначенной для размещения, ночлега, палаточных лагерей, бытового, информационного обслуживания посетителей;
- хозяйственного назначения - в пределах которой ведутся необходимые производственно-хозяйственные работы. В национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного природопользования. Здесь по согласованию с дирекцией парка развивается традиционная хозяйственная деятельность, кустарные народные промыслы и связанное с ними использование природных ресурсов.

Правовое положение национальных парков определено Законом «Об особо охраняемых природных территориях» и Положением о национальных природных парках Российской Федерации, утвержденным постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 10 августа 1993 г. № 769. Каждый национальный парк действует на основании положения о нем, утверждаемого государственным органом, в ведении которого он находится, по согласованию со специальным государственным органом России в области охраны окружающей среды.

К особо охраняемым территориям и объектам регионального значения относятся природные парки — природоохранные, рекреационные учреждения, находящиеся в ведении субъектов Федерации, территории которых включают природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность.

На природные парки возлагаются следующие задачи:

- сохранение окружающей среды, природных ландшафтов;
- создания условий для отдыха (в том числе массового) и сохранения рекреационных ресурсов;
- разработка и внедрение эффективных методов охраны окружающей среды и поддержания экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков. Правовое положение природных парков устанавливается национальным законодательством (как федеральным, так и субъектов Федерации), а также нормами международных соглашений. Например, Хасанский природный парк подпадает под действие трех международных соглашений об охране перелетных птиц и птиц, находящихся под угрозой исчезновения, а также среды их

обитания⁶.

На начало 1998 г. в России насчитывалось около 20 природных парков. Так, Московской областной Думой был принят Закон Московской области от 19 февраля 1997 г. № 5/121 «О природных парках Московской области», Постановлением правительства Москвы от 21 июля 1998 г. № 564 образованы особо охраняемые природные территории регионального значения - природный парк «Тушинский» и природно-исторические парки «Измайлово», «Царицын», «Покровское-Стрешнево».

Однако существуют территории и объекты, которые могут быть отнесены к территориям и объектам либо федерального, либо регионального значения - государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады.

Государственные природные заказники представляют собой территории, учреждения, образованные для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса.

На конец 2000 года в России насчитывалось 67 заказников федерального значения и более 4000 заказников регионального значения.

Приказом Минприроды России от 16 января 1996 г. № 20 утверждены примерные положения о государственных природных заказниках и памятниках природы.

Задачами объявления природных комплексов государственными природными заказниками являются: сохранение природных комплексов в естественном состоянии; сохранение, воспроизводство и восстановление природных ресурсов; поддержание экологического баланса.

В зависимости от конкретных задач охраны окружающей среды и природных ресурсов заказники могут иметь различный профиль, в том числе могут быть:

- ландшафтными (комплексными), предназначенными для сохранения и восстановления особо ценных или типичных (эталонных) природных ландшафтов и их составных частей;
- биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для охраны и воспроизводства ресурсов растительного и животного мира;
- палеонтологическими, предназначенными для охраны мест находок и скоплений остатков или окаменелых образцов ископаемых животных и растений, имеющих особое научное значение;
- гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими и т.д.);
- геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы (торфяников, месторождений минералов и т.п.).

На особо охраняемых территориях государственных природных заказников устанавливается особый режим: запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам, в том числе:

- распашка земель;
- рубки главного пользования и другие виды рубок, заготовка живицы, сенокошение, пастьба скота, заготовка и сбор грибов, ягод, орехов, плодов, семян, лекарственных и иных растений, другие виды пользования растительным миром;
- промысловая, спортивная и любительская охота, рыболовство, добывание животных, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства, другие виды пользования животным миром;
- сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, а также

палеонтологических объектов;

- предоставление земельных участков под застройку, а также для коллективного садоводства и огородничества;

- проведение гидромелиоративных и ирригационных работ, геологоразведочные изыскания и разработка полезных ископаемых;

- строительство зданий и сооружений, дорог и трубопроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций;

- применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста;

- сплав леса;

- взрывные работы; - проезд и стоянка автотранспорта, судов и иных плавучих транспортных средств, устройство привалов, бивуаков, туристических стоянок и лагерей, иные формы отдыха населения;

- любые иные виды хозяйственной деятельности, рекреационного и другого природопользования, препятствующего сохранению, восстановлению и воспроизводству природных комплексов. Памятники природы - это уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Приказом Минприроды России от 25 января 1993 г. № 15 утверждено Положение о памятниках природы федерального значения. Памятниками природы могут быть объявлены участки суши и водного пространства, а также одиночные природные объекты, в том числе:

- участки живописных местностей;

- эталонные участки нетронутой природы;

- участки с преобладанием культурного ландшафта (старинные парки, аллеи, каналы, древние копи);

- места произрастания и обитания ценных, реликтовых, малочисленных, редких и исчезающих видов растений и животных;

- лесные массивы и участки леса, особо ценные по своим характеристикам (породный состав, продуктивность, генетические качества, строение насаждений), а также образцы выдающихся достижений лесохозяйственной науки и практики;

- природные объекты, играющие важную роль в поддержании гидрологического режима;

- уникальные формы рельефа и связанные с ним природные ландшафты (горы, группы скал, ущелья, каньоны, группы пещер, ледниковые цирки и торговые долины, моренно-валунные гряды, дюны, барханы, гигантские наледи, гидролакколиты);

- геологические обнажения, имеющие особую научную ценность (опорные разрезы, стратотипы, выходы редких минералов, горных пород и полезных ископаемых);

- геолого-географические полигоны, включая классические участки с особо выразительными следами сейсмических явлений, а также обнажения разрывных и складчатых нарушений залегания горных пород;

- места нахождения редких или особо ценных палеонтологических объектов;

- участки рек, озер, водно-болотных комплексов, водохранилищ, морских акваторий, небольшие реки с поймами, озера, водохранилища и пруды;

- природные гидроминеральные комплексы;

- терминальные и минеральные водные источники, месторождения лечебных грязей;
- береговые объекты (косы, перешейки, полуострова, острова, лагуны, бухты);
- отдельные объекты живой и неживой природы (места гнездования птиц, деревья-долгожители и имеющие историко-мемориальное значение, растения причудливых форм, единичные экземпляры экзотов и реликтов, вулканы, холмы, ледники, валуны, водопады, гейзеры, родники, истоки рек, скалы, утесы, останцы, проявления карста, пещеры, гроты).

На каждый памятник природы заводится паспорт, оформляемый специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды и утверждаемый в установленном порядке. В паспорте памятника природы указываются:

- его наименование;
- место нахождения;
- краткое описание;
- описание границ и его охранной зоны;
- площадь, занимаемая им и его охранной зоной (раздельно);
- режим охраны;
- допустимые виды использования;
- установленный режим охранной зоны;
- наименование и юридический адрес собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков, на которых он расположен, и его охранная зона, а также наименование и юридический адрес физических и юридических лиц, взявших на себя обязательство по охране памятника природы и обеспечению установленного для него режима. В паспорте должны содержаться фотографии, иллюстрирующие на момент составления паспорта состояние памятника природы и его наиболее ценных участков или отдельных объектов, а также карта-схема, позволяющая ясно представить границы и место нахождения памятника природы и его охранной зоны.

Памятники природы и их охранные зоны обозначаются на местности предупредительными и информационными знаками по периметру их границ. Информационное содержание этих знаков согласовывается со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей среды.

Дендрологические парки и ботанические сады - природоохранные учреждения, создающие специальные коллекции растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществления научной, учебной и просветительской деятельности.

По правовому статусу дендрологические парки и ботанические сады могут быть юридическими лицами, состоящими на государственном бюджете, входить в состав научно-исследовательского или учебного учреждения и состоять на их балансе, а также отнесены в установленном порядке к числу научных учреждений.

В дендрологических парках и ботанических садах организуются функциональные зоны:

- экспозиционная - ее посещение специально разрешается администрацией;
- научно-экспериментальная - в нее входят коллекции, экспериментальные участки, питомники; право допуска в эту зону имеют только научные сотрудники парка (сада), а также специалисты с разрешения администрации;
- административная;
- заповедная - она состоит из уникальных или типичных участков ненарушенной флоры как эталона естественной растительности; посещение этой зоны запрещено, если это не

связано с проведением научных наблюдений. В состав территории дендрологического парка или ботанического сада могут входить особо охраняемые водные объекты, на которых расположены коллекции водных растений. Территории, которые могут иметь федеральное, региональное или местное значение, это лечебно-оздоровительные местности и курорты, представляющие собой территории, пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами.

Природными лечебными ресурсами могут быть минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов, озер, лечебный климат и другие условия, используемые для лечения и профилактики заболеваний и организации отдыха (Федеральный закон от 23.02.1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»). Их лечебные свойства признаются на основании научных исследований, многолетней практики и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами здравоохранения.

Лечебно-оздоровительная местность - территория, обладающая лечебными ресурсами и пригодная для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения.

Курорт - освоенная и используемая в лечебно-профилактических целях особо охраняемая территория, располагающая природными лечебными ресурсами и необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры.

Курортный регион - территория с компактно расположенными на ней курортами, объединенная общим округом санитарной охраны.

Охраняются природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности, а также курорты путем установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны трех зон. Режим зон охраны определяется в соответствии со ст. 16 Закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

Постановлением Правительства РФ от 02.02.1996 г. № 101 утверждена Федеральная целевая программа «Развитие курортов федерального значения». Целью Программы является сохранение и развитие курортов, лечебно-оздоровительных местностей федерального значения, рациональное использование природных лечебных ресурсов России для укрепления здоровья граждан.

В России ведется Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий (федерального, регионального и местного значения), представляющий собой совокупность сведений о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, о режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности. Государственный кадастр ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов (см. Постановление Правительства РФ от 19.10.1996 г. № 1249). Правила ведения Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий утверждены приказом Госкомэкологии России от 04.07.1997 г. № 312.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под особо охраняемыми природными территориями и объектами?
2. Дайте классификацию особо охраняемых территорий и объектов.
3. Каков режим государственных природных заповедников?
4. Каким образом осуществляется учет особо охраняемых территорий?
5. Какие функциональные зоны выделяются на территории национального парка?

Рекомендуемая литература

Основная литература

1. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. - М.: Дело, 2001. - 768 с.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. - 2-е изд. - М.: Юристъ, 2003. - 670 с.
3. Экологическое право: Учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили, Ю.В. Трунцевский, В.В. Курочкина и др. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2004. - 367 с.

Дополнительная литература

4. Экологическое право. Курс лекций и практикум /Под ред. д.ю.н., проф. Ю.Е. Винокурова. - М.: Экзамен, 2003. - 528 с.
5. Комментарий к Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях». / Автор комментария: Степаницкий В.Б., Центр охраны дикой природы, - 1997. - 225 с.
6. Транин А.А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы. - М., 1991.
7. Сборник руководящих документов по заповедному делу / Составитель В.Б. Степаницкий. - 3-е изд., доп. и перераб. - М.: Изд-во Центра охраны дикой

природы, 2000. - 703 с.

8. Экологическое право. Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. А.П. Анисимова. - М.: Приор-издат, 2003. - 272 с.

9. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: ООО «Профобразование», 2003. - 656 с.

Нормативные правовые акты

10. Федеральный закон от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» / / Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

11. Федеральный закон от 14.03.1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

12. Федеральный закон от 23.02.1995 г. «О природных лечебных ресурсах, лечебнооздоровительных местностях и курортах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 9. Ст. 713.

13. Федеральный закон от 01.05.1999г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // Российская газета. - 1999. - 12 мая.