

**ОХРАНЯЕМЫЕ
ПРИРОДНЫЕ
ТЕРРИТОРИИ В РОССИИ:
ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ**

Москва ❖ 2003



Охраняемые природные территории в России: правовое регулирование. Аналитический обзор федерального законодательства / Под ред. А.С. Шестакова. — М.: Издательство КМК, 2003. — xvi + 352 с. На русском и английском языках.

Рецензенты:

кандидат юридических наук О.А.Самончик (Сектор аграрного и земельного права, Институт государства и права РАН),
Г.А.Козулько, международный эксперт по особо охраняемым природным территориям, руководитель Общественной инициативы “Беловежская пуца-XXI век”

*Настоящее исследование и публикация выполнены при финансовой поддержке **Службы по выполнению Национальных стратегий и планов действий в области биоразнообразия** (Служба биоразнообразия), созданной совместно Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирным союзом охраны природы (МСОП), Европейским центром охраны природы и Региональным экологическим центром для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ)*

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

ВБУ	— водно-болотные угодья
ВК РФ	— Водный кодекс Российской Федерации
ГК РФ	— Гражданский кодекс Российской Федерации
ГПЗ	— государственный природный заповедник
ЗК РФ	— Земельный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ	— Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
ЛК РФ	— Лесной кодекс Российской Федерации
МНР	— Министерство природных ресурсов Российской Федерации
МСОП	— Всемирный союз охраны природы
НИР	— научно-исследовательская работа
ОЕСБЛР	— Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия
ОЗУЛ	— особо защитные участки лесов
ООВО	— особо охраняемые водные объекты
ООПТ	— особо охраняемые природные территории
ОПТ	— особо охраняемые территории
РАН	— Российская академия наук
РФ	— Российская Федерация
ТТП	— территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
УК РФ	— Уголовный кодекс Российской Федерации
WWF	— Всемирный фонд дикой природы

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация — самая крупная страна мира и занимает территорию свыше 17 000 тыс. км² (11,4% суши планеты). В России представлены экосистемы девяти биомов: полярные пустыни, арктические и субарктические тундры, лесотундры, тайга, широколиственные леса, лесостепи, степи, полупустыни и пустыни. Около 69% земель России приходится на леса, которые составляют 22% от площади лесов мира (и 26% по объему запасов древесины). Второе по площади место среди типов естественных угодий принадлежит природным сенокосам и пастбищам — свыше 4 млн.км². Морские побережья России имеют протяженность около 60 тыс. км. Россия обладает самыми богатыми в мире ресурсами водно-болотных угодий (около 120 тыс. рек общей длиной 2,3 млн. км, около 2 млн. озер общей площадью 370 тыс.км², 1990,8 млн. км² болот). В России находят местообитания многих редких и исчезающих видов растений и животных, включенных в Красную Книгу Всемирного союза охраны природы и Красную Книгу России (атлантический морж, серый тюлень, белый медведь, редкие виды гусей, казарок, лебедей, хищные птицы и др.) и крупные популяции ряда видов, находящихся на грани исчезновения в иных регионах мира (медведь, волк и др.). Сохранение биоразнообразия *insitu* обеспечивается более чем 15,5 тыс. различных охраняемых природных территорий (разных категорий, режима охраны, уровня управления), общая площадь которых превышает 11% площади страны.

Охраняемые природные территории традиционно занимают в России особое место в системе территориальной охраны природы. Их развитие началось в начале 20 века и к его концу в стране сложилась уникальная сеть различных охраняемых природных территорий, основой которой стали *особо охраняемые природные территории* (далее — ООПТ) и, в первую очередь, широко известные в мире российские заповедники (слово “заповедник” в латинской транскрипции вошло без перевода во многие международные словари).

В существующей литературе и, особенно в российских изданиях, переведенных на английский язык, доминируют материалы, рассказывающие о сложившейся сети особо охраняемых природных территорий, естественнонаучных, природных и функциональных особенностях тех или иных категорий ООПТ (преимущественно заповедников и национальных парков). В тоже время, существует дефицит информации о правовых основах развития этой сети, различиях режимов отдельных категорий, особенностях управления в данной сфере и соотношения с мировыми ана-

логами. В этой связи представляется актуальным проведение **анализа правовых основ развития всей современной сети охраняемых природных территорий в России**, сложившегося в данной сфере понятийного аппарата, особенностей регулирования отдельных видов деятельности на таких территориях, основ для выполнения международных обязательств России в сфере охраняемых территорий. Важным является и выявление существующих пробелов в законодательстве, препятствующих эффективному выполнению основных функций охраняемых территорий.

Проведенный анализ позволил определить основные недостатки в законодательном регулировании преимущественно ООПТ на федеральном уровне. По результатам были сформулированы предложения по подготовке проекта изменений и дополнений в действующий Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” 1995 г. Анализ показал, что данный закон в целом является одним из наиболее действенных, конкретных и юридически грамотных в системе нового экологического законодательства России. В связи с этим признано нецелесообразным ломать сложившуюся систему правового регулирования в данной сфере и разрабатывать новую редакцию закона. Восемь лет работы закона показали его практичность и применимость на уровне прямого действия во многих реальных ситуациях. Поэтому эксперты пришли к выводу, что оптимальным будет внесение наиболее принципиальных изменений и дополнений в рамках существующей структуры и общей концепции Закона.

Несмотря на то, что целый ряд предложенных изменений и дополнений связаны с приведением норм Закона в соответствие с более поздними федеральными актами, сам Закон оказал весьма существенное влияние на развитие всего экологического законодательства (да и иного законодательства) в период после 1995 г. (прежде всего Федеральный закон “Об охране окружающей среды”, Лесной кодекс, Земельный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях и др.). Это свидетельствует о признании общей концепции сложившейся системы ООПТ в обществе и значимости института ООПТ.

При анализе и выработке рекомендаций по изменению федерального законодательства авторы исходили из следующих основных положений:

- сохранение и развитие сложившейся системы отношений в сфере регулирования ООПТ (федеральный, региональный и местный уровни организации ООПТ, основные категории ООПТ, их множественность и соотношения) как важного элемента поддержания экологической стабильности и безопасности в стране;
- оптимизация режимов основных категорий ООПТ;

- приведение правовых норм в сфере ООПТ в соответствие с действующим законодательством иных отраслей (в том числе ресурсного блока);
- сохранение преемственности в развитии законодательства;
- развитие законодательства на основе учета конституционных норм (прежде всего о совместном ведении федерации и ее субъектов в сфере ООПТ) и действующих нормативных правовых актов;
- более широкое использование возможностей федерализма в развитии ООПТ и иных охраняемых природных территорий с учетом многообразия природных, социально-экономических и культурных особенностей регионов России;
- сочетание режимов охраны и ограниченного использования для обеспечения лучшей интеграции ООПТ в социально-экономический контекст конкретных регионов в целях обеспечения дополнительных источников удовлетворения различных потребностей местного населения;
- обеспечение выполнения Россией своих международных обязательств.

Вопрос о внесении изменений и дополнений в ФЗ от 14.03.95 №33-ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях” должен решаться в рамках **действующей** системы законодательства и, прежде всего, Конституции Российской Федерации. В связи с этим принципиальными для обеспечения правового регулирования ООПТ являются следующие положения Конституции:

- в соответствии со ст. 8 в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности и согласно ст. 9 земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности;
- статьи 11 и 12 устанавливают три элемента управления в стране: государственная власть РФ, государственная власть субъектов РФ, органы местного самоуправления;
- согласно ст. 15 общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, при этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора;
- согласно ст. 72 в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; **особо охраняемые природные территории**; охрана памятников истории и культуры;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, се-

мейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, **об охране окружающей среды**;

- согласно ст. 11 разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий;
- согласно ст. 78 “Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам”;
- в соответствии со ст. 5 республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономный округ имеют свое законодательство (в том числе по вопросам совместного ведения).

Таким образом, ООПТ могут находиться в ведении Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Другими словами положение, закрепленное в действующем законодательстве РФ (Земельный кодекс, ФЗ “Об охране окружающей среды”, ФЗ “О разграничении государственной собственности на землю” и др.), о трех уровнях (федерального, регионального, местного значения) ООПТ является легитимным, соответствует положениям Конституции РФ и представляется принципиальным для создания эффективной системы охраняемых территорий. Поэтому в законодательстве должна сохраниться устоявшаяся система уровней ООПТ. Вопрос о праве собственности за земли ООПТ должен решаться также в соответствии с действующим законодательством.

При решении вопроса о разграничении предметов ведения в сфере ООПТ необходимо руководствоваться нормами ФЗ от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации” и, в частности, следующими:

- согласно ст. 3 “Федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, договоры, соглашения не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения”, а также не могут быть приняты федеральные законы, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федера-

ции, заключены договоры, соглашения, если принятие (заключение) указанных актов ведет к ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина;

- согласно ст. 6 “При разграничении предметов ведения и полномочий в отношении одного из субъектов Российской Федерации недопустимо ущемление прав и интересов других субъектов Российской Федерации”;
- согласно ст. 12 “По вопросам, отнесенным частью 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти”, а также, что “До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приводятся в соответствие с принятым федеральным законом”.

Исходя из этих норм, внесение изменений и дополнений в закон об ООПТ, на наш взгляд, не должно носить характер, ущемляющий права субъектов РФ и ограничивающий их права по вопросам совместного ведения. В данном случае речь идет о подтверждении права субъектов федерации на развитие собственных сетей и систем ООПТ (и иных охраняемых природных территорий).

В концепцию изменений и дополнений в Закон была заложена идея о необходимости реализации подходов по превращению сложившейся сети ООПТ в единую функциональную систему на основе завершения создания экорегиональных экологических сетей. Для реализации этого необходимо уделять внимание не только ООПТ, но и иным видам охраняемых природных территорий, которые, дополняя друг друга территориально и функционально могут обеспечить наиболее полную охрану биоразнообразия и в тоже время, за счет разнообразия режимов природопользования, создать основу для устойчивого развития общества и хозяйства. В этой связи приходится констатировать, что действующая система, как законодательства, так и управления ООПТ в значительной мере сфокусирована лишь на двух категориях ООПТ: государственные природные заповедники и национальные парки. Это не совсем оправдано,

т.к. эти категории составляют весьма незначительную долю от общего числа ООПТ и сами по себе не могут полностью обеспечить выполнение функций сохранения биоразнообразия и поддержания экологической безопасности. Кроме того, в современных условиях дальнейшее развитие сети именно этих категорий будет затруднено в связи с жесткими ограничениями природопользования, прав собственности и оборота земельных участков этих категорий ООПТ.

Следуя сложившейся правовой системе, данная работа в существенной мере построена на рассмотрении особенностей правового режима именно этих категорий. В то же время, пожалуй, впервые существенное внимание уделено и иным категориям как собственно ООПТ, так и другим видам охраняемых природных территорий. Анализ проводился на основе нормативных правовых актов федерального уровня (см. Приложение 3) по состоянию на декабрь 2002 г. с использованием Справочной правовой системы «ГАРАНТ».

Настоящий аналитический обзор подготовлен коллективом специалистов в составе:

- Е.В.Вышегородских, директор Фонда «Правовая реформа» г. Орел;
- М.Л.Крейндлин, эксперт Гринпис России;
- А.В.Кузнецова, начальник отдела развития особо охраняемых природных территорий Департамента природопользования и охраны окружающей среды Правительства Москвы;
- В.Б.Степаницкий, заместитель руководителя Департамента особо охраняемых природных территорий, объектов и сохранения биоразнообразия, Министерство природных ресурсов Российской Федерации;
- А.С.Шестаков, к.г.н., координатор программы по экологическому законодательству, Российское представительство всемирного фонда дикой природы.

Авторы благодарны сотрудникам Европейского отделения ЮНЕП А.Метелице и И.Хигуэро за помощь в подготовке данного проекта.

Особую признательность авторы выражают переводчицам А.И.Воропаеву, В.Н.Леневу, Д.Н.Рациборинской, сделавшим возможным издание настоящей книги не только на русском, но и на английском языке тем самым, сделав информацию о российской системе охраняемых территорий доступной для более широкого круга заинтересованных сторон.

Все картографические материалы, представленные в книге подготовлены И.А.Онуфрениной.

1. СИСТЕМА ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИИ

1.1. Современное состояние сети охраняемых природных территорий в России

История развития современной сети охраняемых природных территорий (ОПТ), включая особо охраняемые природные территории (ООПТ) в России имеет уже почти столетнюю историю. Первый заповедник на территории России появился в 1916 г. — Баргузинский государственный природный заповедник (оз.Байкал). С тех пор развитие сети шло по нарастающей с несколькими случаями массовых ликвидаций заповедников (например, в 1951 г. и 1961 г.). В 2002 г. праздновалось 85-летие заповедной системы России (Приказ МПР РФ от 15 апреля 2002 г. № 190 “Об организации мероприятий, приуроченных к 85-летию заповедной системы России”). Росло количество категорий ОПТ

Таблица 1. Число и площадь различных категорий ООПТ в России (по состоянию на начало 2003 г.).

Категория ООПТ	Число ООПТ	Площадь, млн. га	Доля в территории страны, %
ООПТ федерального значения	232	54,1	2,6
Заповедники, всего	100	33,7	1,6
без морских акваторий		27,3	
Национальные парки	35	6,9	0,4
Заказники, всего	69	12,5	0,6
без морских акваторий		9,9	
Памятники природы	28	0,07	-
ООПТ иных категорий	>35	>0,4	
в т.ч. лечебно-оздоровительные местности и курорты	27		
ООПТ регионального и местного значения	>15300	>171,0	10
Природные парки	>40	>14,0	0,8
Заказники	>3000	>67,8	4,0
Памятники природы	>10000	>4,2	0,3
ООПТ иных категорий	>2300	>85,0	5
ВСЕГО	>15532	>192,1	11,2

и ООПТ, их число и площади. В настоящий момент основные категории ООПТ определены в Федеральном законе “Об особо охраняемых природных территориях”, иных федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации (РФ), отдельные виды ОПТ определены в целом ряде подзаконных актов (см. раздел 2). По данным Кадастра ООПТ в России существует более 250 категорий ООПТ различного уровня и статуса¹. Общая площадь ООПТ всех категорий и уровней к 2003 г. превысила 11% от площади страны (см. таблицу 1). В международной практике минимально приемлемым значением совокупной площади охраняемых территорий считается 10% (решения Всемирного конгресса национальных парков в Каракасе, 1992).

Основные категории ОПТ различаются не только по режимам охраны и природопользования, но и по своим функциям и основным задачам управления. Часть из них свойственны только определенным категориям, другие имеют универсальный характер. Обобщенная сводка по основным направлениям деятельности (задачам управления) для категорий ООПТ, указанных в Федеральном законе “О особо охраняемых природных территориях” приведена в таблице 2.

Как видно из данных таблицы 1, основную часть сети ООПТ как по численности, так и по площади составляют ООПТ различных категорий регионального значения.

Тем не менее, федеральные ООПТ, составляя всего 1% по числу, занимают 28% общей площади ООПТ.

Наиболее представительной по площади является категория государственных природных заказников всех уровней, которые составляют 37% всей площади ООПТ в России.

В построении сети ООПТ в России имеются очень существенные региональные различия (см. рис. 1). Развитие сети ООПТ, включая размещение ООПТ, их число и размеры хорошо коррелирует с ходом освоения территории России. По мере продвижения хозяйственного освоения с запада Европейской части России (наиболее освоенный регион) на восток в Сибирь и Дальний Восток значительно растут площади ООПТ (см. рис. 2). Примерно та же картина наблюдается при продвижении с юга на север, в малоосвоенные притундровые и арктические районы. В России сравнительно много крупных ООПТ с площадью свыше 1 млн. га (8 заповедников, 2 национальных парка и 1 заказник) и фактически все они

¹ Сводный список особо охраняемых природных территорий Российской Федерации. 2001 (Редакторы-составители: Д.М.Очагов, Н.А.Потапова, Л.С.Исаева-Петрова и др.). — М.: ВНИИЦлесресурс, 452 с.



Процент особо охраняемых природных территорий от площади субъектов РФ

12



Рисунок 1. Площадь охраняемых природных территорий в регионах России.

Таблица 2. Матрица задач управления ООПТ России
(источник: Благовидов А., Очагов Д., Птичников А. Сохранение биоразнообразия лесов России: вклад ООПТ и лесов I группы. М.: МСОП — Всемирный союз охраны природы, Представительство для России и стран СНГ, 2002).

Задачи управления ООПТ	ГПЗ	НП	ПП	ГПЗак	ППр	ДПБС	ЛОМК
Научные исследования	1	2	3	3	4	2	4
Сохранение участков дикой природы	2	3	3	1,2,3	3	4	4
Сохранение видов и генетического разнообразия	1	2	3	1,2,3	1,2,3	1	4
Поддержание экологического баланса	1	1	1	1,2,3	4	4	3
Охрана особых природных/ культурных достопримечательностей	3	1	3	3	1	4	4
Туризм и рекреация	3	1	1	3	3	3	1
Образование	1	1	3	3	3	2	4
Долговременная и щадящая (устойчивая) эксплуатация ресурсов природных экосистем	4	3	4	2,3	4	4	3
Сохранение культурных традиций и обычаев	4	3	4	3	4	4	4

Обозначения:

1 — первостепенные задачи; 2 — второстепенные задачи; 3 — потенциально выполнимые (возможные) задачи; 4 — непрофильные задачи.

ГПБЗ — государственный природный биосферный заповедник,

НП — национальный парк,

ГПЗак — государственный природный заказник,

ПП — природный парк,

ППр — памятник природы

ДПБС — дендрологические парки и ботанические сады

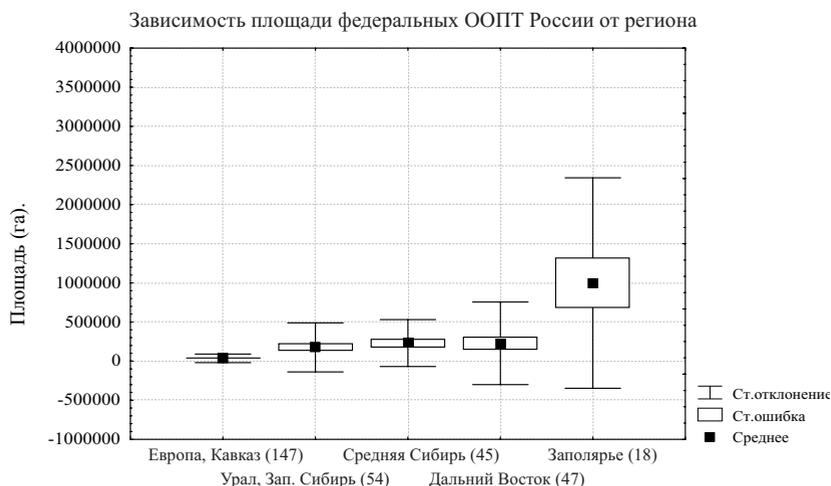
ЛОМК — лечебно-оздоровительные местности и курорты

находятся в азиатской арктической или приарктической зоне (см. рис. 3 и легенду к данной карте в Приложении 2). В целом ряде регионов процент ООПТ довольно высок (например, в Карачаево-Черкессии достигает 34%), а в других — он недопустимо низок. Особенно это относится к регионам севера европейской территории России, Среднего Урала, Поволжья, где уровень антропогенного воздействия на природу выше, чем в регионах Сибири и Дальнего Востока.

Характерной особенностью развития российской сети ООПТ является сравнительно невысокая степень исходного планирования и единообразия размеров ООПТ. На рисунке 2 хорошо видно, что практически для всех регионов страны, кроме наиболее освоенной части Европейской

России, характерны не только сравнительно большие площади ООПТ, но и большой разброс в величинах площади, от незначительных по размеру до гигантских. Наличие большого числа крупных по площади ООПТ является дополнительным фактором, определяющим значимость сети ООПТ России и ее преимущества перед другими странами — крупные ООПТ не только могут обеспечить саморегуляцию экосистем и экологических процессов на территории ООПТ, но и являются залогом стабильности экологической обстановки на крупных прилегающих территориях. В то же время, разбросанность ООПТ, зачастую их островной характер существенно снижают возможности обеспечения экологических коридоров между ними и создания единых систем ОПТ.

К сожалению, в России отсутствуют обобщенные данные о численности и площадях иных существующих видов охраняемых природных территорий, не подпадающих под действие Федерального закона “О особо охраняемых природных территориях” (например, водоохранные зоны, особо-защитные участки лесов, охранные зоны и т.п.). Представляется, что их площади достаточно значительны. Так, леса различных категорий защитности в лесах I группы занимают свыше 16% площади лесов. При этом режим использования большей их части соответствует III-VI кате-



Достоверность: Chi-Square = 57.05700, df = 4, p = .0000.

Рисунок 2. Изменение размеров особо охраняемых природных территорий федерального значения при продвижении из староосвоенных и густонаселенных регионов запада России в малоосвоенные регионы на востоке (рассчитано и подготовлено И.А.Онуфрениной).



Рисунок 3. Федеральные особо охраняемые природные территории в России.

гории охраняемых территорий Всемирного союза охраны природы (характеристику категорий МСОП см. в разделе 2.4)².

1.2. Перспективы развития системы охраняемых природных территорий в России

Основы развития сети ООПТ в России в 1990-е годы определялись следующими ключевыми документами:

- Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1155 “Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации”;
- Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития”;
- Распоряжение Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 572-р (утвержден Перечень государственных природных заповедников и национальных природных парков, рекомендуемых для организации на территории Российской Федерации в 1994-2005 годах);
- Указ Президента РФ от 10 октября 1995 г. № 1032 “О Федеральной целевой программе государственной поддержки государственных природных заповедников и национальных парков на период до 2000 года”;
- Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 101 “О федеральной целевой программе “Развитие курортов федерального значения”;
- Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 г. № 440 “О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию”.

В результате в 1995-2000 годах в России было создано 9 новых государственных природных заповедников (расширены территории 12 заповедников) и 2 заказника федерального значения.

После реорганизации системы управления в области охраны окружающей среды в 2000 г. были приняты новые документы по поддержке федеральных ООПТ:

- Распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2001 г. № 725-р “О перечне государственных природных заповедников и национальных парков, которые предусматривается организовать на территории РФ в 2001-2010 гг.” (отменило распоряжение Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 572-р);
- Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860 “О фе-

² Благовидов А., Очагов Д., Птичников А. 2002. Сохранение биоразнообразия лесов России: вклад ООПТ и лесов I группы. М.:МСОП — Всемирный союз охраны природы, Представительство для России и стран СНГ.

Анализ сохранения лесов по регионам России. Аналитический документ WWF RPO. 2000. М.: WWF RPO.

деральной целевой программе “Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)” (включает подпрограмму “Поддержка особо охраняемых природных территорий”);

- Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р).

Основные планы по развитию сети ООПТ на федеральном уровне связаны с расширением числа заповедников и национальных парков. К сожалению, иные категории ООПТ крайне слабо отражаются в государственных перспективных планах.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.05.01 № 725-р одобрены предложения по организации государственных природных заповедников и национальных парков на территории Российской Федерации в 2001-2010 годах. В соответствии с этим распоряжением планируется организовать 9 новых государственных природных заповедников и 12 национальных парков (см. таблицу 3).

Таблица 3. Предложения по организации государственных природных заповедников и национальных парков на территории Российской Федерации в 2001-2010 годах.

Категория ООПТ	Название	Регион
<i>Государственные природные заповедники</i>	«Сайлюгемский»	Республика Алтай
	«Утриш»	Краснодарский край
	«Ставропольский лесостепной»	Ставропольский край
	«Эльтонский»	Волгоградская область
	«Кологривский лес»	Костромская область
	«Ингерманландский»	Ленинградская область
	«Барабинский»	Новосибирская область
	«Шайтан-гау»	Оренбургская область
<i>Национальные парки</i>	«Южнотаежный пихтовый»	Томская область
	«Калевальский»	Республика Карелия
	«Заволжье»	Чувашская Республика
	«Удэгейская легенда»	Приморский край
	«Зов тигра»	Приморский край
	«Анхойский»	Хабаровский край
	«Шантарские острова»	Хабаровский край
	«Онежское поморье»	Архангельская область
	«Русская Арктика»	Архангельская область
	«Придеснянский»	Брянская область
	«Бузулукский бор»	Оренбургская область
«Сенгилеевские горы»	Ульяновская область	
«Беренгия»	Чукотский автономный округ	

Принятие Федеральной целевой программы “Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)” обеспечило определенную преемственность ранее принятой Федеральной целевой программы государственной поддержки государственных природных заповедников и национальных парков на период до 2000 года.

Цель подпрограммы “Поддержка особо охраняемых природных территорий” в рамках новой программы — сохранение и развитие сети государственных природных заповедников и национальных парков, обеспечение их устойчивого функционирования.

Для достижения этой цели поставлены следующие задачи:

- уточнение и обустройство границ государственных природных заповедников и национальных парков с использованием авиационных и наземных транспортных средств, морских и речных судов;
- предупреждение и борьба с лесными, степными и другими пожарами;
- укрепление материально-технической базы и развитие инфраструктуры государственных природных заповедников и национальных парков;
- создание новых государственных природных заповедников и национальных парков;
- проведение лесохозяйственных мероприятий и мероприятий по лесосустройству;
- осуществление государственной поддержки научных исследований, нормативно-правового и информационного обеспечения поддержки особо охраняемых природных территорий;
- усиление социальной защищенности работников государственных природных заповедников и национальных парков.

Предполагается осуществить реализацию подпрограммы в два этапа:

I этап (2002-2004 годы): осуществление мероприятий по укреплению материально-технической базы и развитию инфраструктуры ГПЗ и НП, продолжению научных исследований, развитию существующих и созданию новых информационных центров и музеев природы, проведению лесохозяйственных мероприятий;

II этап (2005-2010 годы): продолжение работ по укреплению материально-технической базы и развитию инфраструктуры ГПЗ и НП, ведению государственного кадастра ООПТ, созданию ГИС для продолжения научных исследований, а также осуществление мероприятий по организации центров просветительной и воспитательной работы среди населения в области охраны окружающей природной среды.

Формирование сети ООПТ признается важной задачей и в рамках совершенствования системы лесного хозяйства. Последние комплексные программы его развития прямо содержат указание на необходимость этого:

1. *Концепция устойчивого управления лесами Российской Федерации* (утверждена Постановлением коллегии Рослесхоза от 31 июля 1998 г. № 6). Среди задач Концепция признает необходимость (в целях поддержания имеющегося уровня биологического разнообразия в лесном фонде) формирования сети ООПТ в соответствии с международной практикой, федеральной и региональными программами развития сети ООПТ. При этом особое внимание предлагается уделять использованию ООПТ для экологического просвещения населения в целях более глубокого понимания значимости лесов и проблем их использования.

2. *Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-2010 годы* (одобрена распоряжением Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 69-р). Устанавливает, что решение экологических проблем обеспечения устойчивого развития лесного хозяйства в настоящее время предполагает среди прочего:

- сохранение биологического разнообразия и экологических функций лесов путем выделения категорий лесов природоохранного назначения и обеспечение режима их сохранности;
- сохранение и рациональное использование генетического и экологического потенциала лесов России, расширение сотрудничества с другими государствами и международными организациями в данной области, развитие системы особо охраняемых природных территорий.

Интересно, что элементы планирования развития системы охраняемых природных территорий заложены и в иных отраслях законодательства. Так, например, Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ предусматривает, что при разработке федеральных целевых программ, целевых программ субъектов РФ, местных целевых программ и программ социально-экономического развития территории РФ, территорий субъектов Российской Федерации и территорий муниципальных образований должны учитываться градостроительные требования в части:

- обеспечения защиты территорий и поселений от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также охраны окружающей природной среды и рационального природопользования;
- сохранения территорий объектов историко-культурного и природного наследия и недопущения изъятия земель, занятых особо охраняемыми объектами, для осуществления хозяйственной деятельности;
- определения мер государственной поддержки в целях решения экологических проблем территорий и поселений.

В территориальных комплексных схемах градостроительного планирования развития территорий субъектов Российской Федерации и частей территорий субъектов Российской Федерации определяются зонирова-

ние территорий субъектов Российской Федерации или частей их территорий, основные направления совершенствования системы улучшения экологической обстановки градостроительными средствами, сохранения территорий объектов историко-культурного и природного наследия.

Достаточно активно идет планирование развития отдельных ООПТ и систем охраняемых природных территорий в различных регионах России. В отличие от федерального уровня в субъектах федерации планирование имеет более комплексный характер и нередко охватывает все категории ООПТ (включая, как правило, специфические категории, установленные региональным законодательством). Примерами такого планирования развития систем ООПТ на региональном уровне можно считать следующие документы:

- Об утверждении перечня участков земель для организации особо охраняемых природных территорий, культурно-исторических комплексов и объектов (постановление правительства Республики Хакасия от 27.03.1998 № 53);
- Программа развития системы особо охраняемых природных территорий Амурской области на период до 2001 г. (постановление главы администрации Амурской области от 1.04.1998 № 139);
- О Схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий Алтайского края (постановление Администрации Алтайского края от 6.04.2001 № 251).

2. ВИДЫ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

В Российском законодательстве не существует четкого разделения между понятиями “особо охраняемые природные территории” и “охраняемые природные территории”. Нет и единого нормативно закреплённого понятия охраняемых природных территорий. При этом с учетом того, что основным вопросом при определении видов охраняемых природных территорий является вопрос различия режимов использования земель таких территорий, можно определить охраняемые природные территории через категории земель, закреплённые в земельном законодательстве.

При разработке Концепции системы охраняемых природных территорий в России ее разработчики исходили из широкого понимания охраняемых природных территорий³. **Охраняемые природные территории (ОПТ)** — природные территории, выделенные в целях охраны природы, для которых установлен особый режим природопользования и охраны (*особо охраняемые природные территории*, леса различных категорий защитности, особо защитные участки леса, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, защитные участки, выделенные для охраны объектов животного мира, природные ландшафты в границах историко-культурных музеев-заповедников, зарезервированные территории, земли противозерозионных, пастбищезащитных и полезащитных насаждений, иные земли, выполняющие природоохранные функции и отнесенные к землям природоохранного назначения и др.). В такой интерпретации особо охраняемые природные территории являются элементом более общей системы охраняемых природных территорий.

Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.02 № 7-ФЗ в ст. 58 (Глава IX “*Природные объекты, находящиеся под особой охраной*”) устанавливает, что природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной. Закон также регламентирует, что для охраны таких природных объектов законодательством в области охраны окружающей среды, законодательством о природном и культурном наследии, а также иным законодательством, устанавливается особый правовой режим, в том чис-

³ Концепция системы охраняемых природных территорий России. 1999. М.: РПО ВВФ, 30 с.

ле создаются особо охраняемые природные территории. Вместе такие территории образуют *природно-заповедный фонд*. При этом Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.01 № 136-ФЗ не содержит в своем составе термина “природно-заповедный фонд”.

Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10.01.02 № 7-ФЗ запрещает:

- изъятие земель природно-заповедного фонда, за исключением случаев, непосредственно предусмотренных федеральными законами;
- хозяйственную и иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду и ведущую к деградации и (или) уничтожению природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящихся под особой охраной;
- приватизацию земель в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение и находящиеся под особой охраной.

2.1. Земли особо охраняемых территорий

Определения “земель ООПТ” ни в законодательстве, ни в литературе не содержится. Земли ООПТ исходя из смысла ст. 95 Земельного кодекса можно определить, как участки земной поверхности, в границах которых располагаются природные комплексы и объекты, получившие в установленном порядке статус ООПТ.

Согласно Земельному кодексу в составе земель Российской Федерации по целевому назначению выделяется категория **земель особо охраняемых территорий и объектов**, к которой относятся земли:

- *особо охраняемых природных территорий, в том числе лечебно-оздоровительных местностей и курортов;*
- *природоохранного назначения;*
- *рекреационного назначения;*
- *историко-культурного назначения;*
- *иные особо ценные земли⁴.*

К землям *особо охраняемых природных территорий* Земельный кодекс Российской Федерации (ст. 95) относит земли государственных природных заповедников, национальных парков, государственных природных

⁴ Статья 94 Земельного кодекса Российской Федерации, опубликован в Российской газете, 2001, № 211-212.

заказников, природных парков, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Важно отметить, что Земельный кодекс повторяет положения Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” о создании, в целях защиты земель особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках, охранных зон или округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. При этом устанавливается, что земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима. В состав *земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов*, согласно ст. 96 Земельного кодекса Российской Федерации, включаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами (месторождениями минеральных вод, лечебных грязей, рапой лиманов и озер), благоприятным климатом и иными природными факторами и условиями, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека.

К *землям природоохранного назначения* Земельный кодекс (ст. 97) относит земли:

- 1) водоохранных зон рек и водоемов;
- 2) запретных и нерестоохранных полос;
- 3) лесов, выполняющих защитные функции;
- 4) противозерозионных, пастбищезащитных и полезащитных насаждений;
- 5) иные земли, выполняющие природоохранные функции.

При этом в пределах земель природоохранного назначения вводится особый правовой режим использования земель, ограничивающий или запрещающий виды деятельности, которые несовместимы с основным назначением этих земель.

Интересно отметить, что одновременно со ст. 97 относящей земли водоохранных зон к землям особо охраняемых природных территорий и объектов, ст. 102 названного кодекса относит земли водоохранных зон водных объектов, а также земли, выделяемые для установления полос отвода и зон охраны водозаборов, к землям водного фонда.

К *землям рекреационного назначения*, в соответствии со ст. 98 Земельного кодекса Российской Федерации, относятся земли, предназначенные и используемые для организации отдыха, туризма, физкультурно-оздо-

ровительной и спортивной деятельности граждан. В состав земель рекреационного назначения входят земельные участки, на которых находятся дома отдыха, пансионаты, кемпинги, объекты физической культуры и спорта, туристические базы, стационарные и палаточные туристско-оздоровительные лагеря, дома рыболова и охотника, детские туристические станции, туристские парки, лесопарки, учебно-туристические тропы, трассы, детские и спортивные лагеря, другие аналогичные объекты. К землям рекреационного назначения относятся также земли пригородных зеленых зон.

К землям историко-культурного назначения относятся земли:

- 1) объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия (Указом Президента РФ от 20 февраля 1995 г. № 176 утверждён Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения”);
- 2) достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;
- 3) военных и гражданских захоронений.

Земельный кодекс устанавливает, что в пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель поселений вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

К *особо ценным землям*, согласно ст. 100 Земельного кодекса, относятся земли, в пределах которых имеются природные объекты и объекты культурного наследия, представляющие особую научную, историко-культурную ценность (типичные или редкие ландшафты, культурные ландшафты, сообщества растительных, животных организмов, редкие геологические образования, земельные участки, предназначенные для осуществления деятельности научно-исследовательских организаций). Установлено, что сведения об особо ценных землях должны указываться в документах государственного земельного кадастра, документах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и иных удостоверяющих права на землю документах.

При этом в действующем законодательстве существует определенная правовая коллизия в отношении земель ООПТ, созданных на зем-

лях государственного лесного фонда, аналогичная рассмотренной выше в отношении земель водоохраных зон рек и водоемов. Согласно Лесному кодексу земли национальных парков относятся к землям лесного фонда. В соответствии же с Земельным кодексом Российской Федерации земли национальных парков относятся к землям особо охраняемых природных территорий.

2.2. Особо охраняемые природные территории

Нормативное закрепление понятия “особо охраняемые природные территории” впервые было осуществлено в Федеральном законе “Об особо охраняемых природных территориях” от 14.03.95 № 33-ФЗ.

Названный Закон определяет особо охраняемые природные территории как “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, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны”. Особо подчеркивается, что такие территории относятся к объектам общенационального достояния.

Данное определение не обеспечивает учет экосистемных связей для водных объектов и не включает участки недр. Поэтому представляется более целесообразным говорить об участках земли, водных объектов, недр, в границах этих участков (см. Приложение 1, преамбула).

2.2.1. Основные категории особо охраняемых природных территорий в России

Категории особо охраняемых природных территорий отличаются задачами, особенностями правового статуса, режимом особой охраны и статусом природоохранных учреждений (в тех случаях, когда они создаются). Согласно ст. 2 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”, могут быть образованы следующие категории таких территорий:

1. *Государственные природные заповедники* (в том числе биосферные). Эти территории полностью изымаются из хозяйственного использования и охраняются как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира. Государственные природные заповедники являются

природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

2. *Национальные парки*. Имеют зоны с различными ограничениями использования природных комплексов и объектов, имеющих особую экологическую, историческую и эстетическую ценность. Являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

3. *Природные парки*. Природоохранные рекреационные учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

4. *Государственные природные заказники*. Территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса. Могут создаваться заказники различного профиля: ландшафтные, биологические (ботанические и зоологические), гидрологические и др.

5. *Памятники природы* — уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

6. *Дендрологические парки и ботанические сады*. Природоохранные учреждения, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач.

7. *Лечебно-оздоровительные местности и курорты*. Территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия). Выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств.

В главе 3 подробнее рассмотрены особенности правовых режимов использования природных ресурсов (раздел 3.5) и охраны территорий (раздел 3.6) отдельных категорий.

Законом установлено, что ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Федерации, местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий. Например, территории зеленых зон, городских лесов и парков, природно-исторические парки, микрозаповедники, заповедные участки, охраняемые береговые линии и речные системы, охраняемые природные ландшафты и другие. Однако в этом Законе не определен правовой статус таких категорий.

Примеры категорий региональных ООПТ:

- эколого-этнические, ландшафтно-исторические и эколого-рекреационные зоны (Закон Республики Хакассия “Об особо охраняемых природных территориях и объектах Республики Хакассия”);
- государственные природные микрозаповедники и микрозаказники, охраняемые водно-болотные угодья, биологические станции (учебно-научные стационары), охраняемые водные объекты (Закон Красноярского края “Об особо охраняемых природных территориях в Красноярском крае”)⁵;
- ландшафтные парки, этноприродные зоны, генетические резерваты (Закон Свердловской области “Об особо охраняемых природных территориях Свердловской области”);
- природная заповедная территория областного значения, природный резерват областного и местного значения (Закон Пермской области “Об историко-культурно-природном наследии Пермской области”);
- этноприродные парки, государственные природные микрозаповедники и охраняемые водно-болотные угодья (Закон Республики Тыва “Об особо охраняемых природных территориях Республики Тыва”);
- национальные природные резерваты, национальные ресурсные резерваты и охраняемые ландшафты (Закон Республики Саха (Якутия) “Об особо охраняемых природных территориях”)⁶;
- природно-исторический парк, экологический парк, заповедный участок, городской лес (Закон города Москвы “Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве”).

Предлагается определить более высокий статус для новых категорий ООПТ, обеспечив их введение не подзаконными актами Правительства

⁵ Законодательство России об использовании и охране биологического разнообразия. Аналитический обзор. Федеральное законодательство. 2001./Под редакцией А.С.Шестакова, Москва: ГЕОС. С. 16.

⁶ Степанецкий В.Б. Постатейный комментарий к Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях”. 2001. М.: Центр охраны дикой природы. С. 23.

РФ или субъектов РФ, а законами соответствующего уровня, т.к. в настоящее время основные категории ООПТ федерального уровня и на практике субъектов федерации установлены именно законами (см. Приложение 1, статья 2). Субъекты Федерации, вводя в своих законах иные категории особо охраняемых природных территорий (в дополнение к традиционным категориям по федеральному законодательству), определяют их правовой режим, порядок создания и т.д.

2.2.2. Территории традиционного природопользования

Примером реализации норм ст. 2 ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях” в части установления новых категорий ООПТ могут служить территории традиционного природопользования. Федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ “*О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации*” была введена еще одна категория ООПТ — территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации⁷. Таким образом, использованы полномочия, предоставленные ст. 2 ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях” в части установления иных категорий ООПТ. При этом следует отметить, что данная категория оказалась введенной не решением Правительства РФ, как предусмотрено законом, а специальным федеральным законом.

Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ТТП) — это ООПТ, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Территории традиционного природопользования могут относиться к

⁷ В настоящее время в рамках работы Комиссии при президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления подготовлены предложения о внесении изменений в ФЗ от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” и в ЗК РФ, которые призваны отменить статус ТТП как одной из категорий ООПТ и рассматривать ТТП в качестве земель со специальным режимом использования. В зависимости от результатов работы Комиссии будет ясно, смогут ли в дальнейшем ТТП рассматриваться как охраняемые природные территории или их режим будет недостаточен для этого. В дальнейшем по тексту мы не рассматриваем ТТП.

ООПТ федерального, регионального и местного значения. Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ ТТП, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование (ст.11 ФЗ о ТТП).

Закон о ТТП определяет, какие зоны могут выделяться в составе ТТП (ст. 10):

- поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;
- участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе олени пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений;
- объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность;
- иные части территорий традиционного природопользования, предусмотренные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого, в состав ТТП могут входить земли, природные ресурсы и объекты различных видов собственности. Поскольку в законодательстве нет четкого указания на изменение режимов собственности на ТТП и специальных процедур осуществления прав собственности на ресурсы ТТП, следует считать, что такое регулирование осуществляется в соответствии с действующими нормами законодательства, в том числе ресурсного. Предоставление природных ресурсов в безвозмездное пользование определено только для лиц, относящихся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов (Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержден постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255).

В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием. Процедура и порядок предоставления природных ресурсов в качестве компенсации и возмещение убытков не определены.

2.3. Иные охраняемые природные территории

2.3.1. Особо охраняемые водные объекты

Особо охраняемые водные объекты — природные водные экосистемы, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение (ст. 118 Водного кодекса Российской Федерации). Установлено, что особо охраняемые водные объекты (ООВО) полностью или частично, постоянно или временно изымаются из хозяйственной деятельности на основании решений соответствующих органов исполнительной власти по представлению специально уполномоченного государственного органа управления использованием и охраной водного фонда и специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды.

Особо охраняемые водные объекты могут рассматриваться как самостоятельная разновидность или часть какой-либо особо охраняемой природной территории. При этом Водным кодексом установлено, что охрана и использование ООВО осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации об особо охраняемых территориях.

Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут быть устанавливать следующие категории ООВО:

- участки внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;
- водно-болотные угодья⁸;
- водотоки и водоемы, отнесенные к уникальным природным ландшафтам;
- зоны охраны истока или устья водных объектов;
- места нереста ценных видов рыб;
- иные категории водных объектов, рассматриваемых в неразрывной связи с лесами, животным миром и другими природными ресурсами, подлежащими особой охране.

Особо охраняемые водные объекты, находящиеся в федеральной собственности и являющиеся частью уникального природного комплекса, могут использоваться и охраняться в соответствии с федеральным законом.

Водный кодекс (ст. 119) закрепляет возможность создания особо охраняемых водных объектов *международного значения*: трансграничные,

⁸ *В настоящее время в Комитете по экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации ведется работа по подготовке проекта Федерального закона "Об охране водно-болотных угодий". Данный проект нацелен на создание правовой основы выделения водно-болотных угодий как самостоятельных элементов экологического каркаса, обеспечение учета требований международного права, охрану водно-болотных угодий различного значения и статуса.*

пограничные водные объекты, участки внутренних морских вод и территориального моря РФ, водно-болотные угодья. Они определяются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ в соответствии с международными договорами РФ и законодательством РФ, которыми также может определяться режим использования и охраны этих объектов.

2.3.2. Водоохранные зоны рек и водоемов

Водоохранной зоной является территория, примыкающая к акваториям рек, озер, водохранилищ и других поверхностных водных объектов, на которой устанавливается специальный режим хозяйственной и иных видов деятельности с целью предотвращения загрязнения, засорения, заиления и истощения водных объектов, а также сохранения среды обитания объектов животного и растительного мира (ст. 111 Водного кодекса РФ, постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.96 № 1404 “Об утверждении положения о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах”). В пределах водоохраных зон устанавливаются прибрежные защитные полосы, на территориях которых вводятся дополнительные ограничения природопользования.

Нормативы установления ширины водоохраных зон

Минимальная ширина водоохраных зон устанавливается:

- для участков рек в зависимости от их протяженности от истока:

протяженность реки	ширина зоны
до 10 км	— 50 м
от 10 до 50 км	— 100 м
от 50 до 100 км	— 200 м
от 100 до 200 км	— 300 м
от 200 до 500 км	— 400 м
от 500 км и более	— 500 м
- для истоков рек радиусом не менее 50 метров;
- для озер и водохранилищ принимается при площади акватории до 2 кв. километров — 300 метров, от 2 кв. километров и более — 500 метров;
- для верховых болот, формирующих сток постоянных водотоков, применяются те же принципы, что для озер и водохранилищ;
- для водных объектов, для которых установлены запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых видов рыб, принимается равной ширине этих полос;
- для магистральных и межхозяйственных каналов совмещаются с границами полос отвода земель под эти каналы;
- на территории городов и других поселений устанавливаются исходя из конкретных условий планировки и застройки в соответствии с утвержденными генеральными планами.

Для участков рек, заключенных в закрытые коллекторы, водоохраные зоны не устанавливаются.

Размеры и границы водоохранных зон и прибрежных защитных полос, а также режим их использования, устанавливаются исходя из физико-географических, почвенных, гидрологических и других условий с учетом прогноза изменения береговой линии водных объектов и утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлению бассейновых и других территориальных органов управления использованием и охраной водного фонда Министерства природных ресурсов Российской Федерации, согласованному со специально уполномоченными государственными органами в области охраны окружающей природной среды, органами санитарно-эпидемиологического надзора и органами Федеральной пограничной службы Российской Федерации в соответствии с их полномочиями.

Важно отметить, что установление водоохранных зон не влечет за собой изъятия земельных участков у собственников земель, землевладельцев, землепользователей или запрета на совершение сделок с земельными участками (за исключением случаев, предусмотренных законом).

Иногда в юридической литературе водоохранные зоны рассматриваются как ООПТ⁹. Однако такая позиция с формальной точки зрения представляется не совсем верной. Ни Водный кодекс, ни Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах не определяют водоохранные зоны в целом как особо охраняемые природные территории. В то же время в ВК РФ содержится положение, согласно которому водоохранные зоны водных объектов, являющихся источниками питьевого водоснабжения или местами нереста ценных видов рыб, объявляются особо охраняемыми территориями в порядке, устанавливаемом Правительством РФ (ч. 6 ст. 111). Как следует из смысла ст. 2 Закона об ООПТ, субъекты РФ вправе отнести водоохранные зоны к числу особо охраняемых природных территорий, что уже и делается в некоторых регионах (например, в Амурской области)¹⁰ или городе Москве. Земельный кодекс относит участки, занятые водоохранными зонами и прибрежными защитными полосами, к землям природоохранного назначения (см. раздел 2.1).

Водоохранные земли могут быть отнесены к системе охраняемых природных территорий.

⁹ Составители книги “Экологическое право. Сборник нормативных правовых актов и документов” (под ред. А.К.Голыченко. М., 1997) поместили Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах от 23 ноября 1996 г. в главу “Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов”.

¹⁰ Законодательство России об использовании и охране биологического разнообразия. Аналитический обзор. Федеральное законодательство. 2001./ Под ред. А.С.Шестакова — М.: ГЕОС. С. 36.

2.3.3. Особо защитные участки лесов

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации в лесном фонде могут быть выделены *особо защитные участки лесов* (ОЗУЛ) с ограниченным режимом лесопользования (берего- и почвозащитные участки леса вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов и балок, опушек лесов на границах с безлесными территориями, места обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных, растений и другие). Особо защитные участки лесов выделяются в целях сохранения защитных и иных экологических и социальных функций таких участков путем установления в них соответствующего порядка ведения лесного хозяйства и лесопользования (“Основные положения по выделению особо защитных участков леса”, утверждены приказом руководителя Федеральной службы лесного хозяйства России от 30 декабря 1993 г. № 348).

На особо защитных участках лесов может быть запрещено применение рубок главного пользования. Решения о запрещении рубок главного пользования на этих участках принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предложениям территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством.

Перечень особо защитных участков лесов устанавливается федеральным органом управления лесным хозяйством. Параметры ОЗУЛ утверждаются органами государственной власти субъектов РФ по представлению территориального органа управления лесным хозяйством на основании материалов лесоустройства или специального обследования.

Порядок ведения лесного хозяйства и лесопользования на ОЗУЛ устанавливается в правилах и инструкциях, регламентирующих использование, воспроизводство, охрану и защиту лесов, издаваемых субъектами РФ, МПР РФ (ранее Рослесхозом) и его территориальными органами управления лесным хозяйством. Ограниченный режим лесопользования устанавливается органами управления лесным хозяйством и утверждается органами исполнительной власти субъектов РФ также в охранных (буферных) зонах леса вокруг заповедников, национальных парков шириной до 500 м, если такие зоны не были выделены при организации заповедников и национальных парков. В зависимости от режима лесопользования выделяются следующие группы ОЗУЛ:

- 1) участки, где главное пользование ограничено проведением добровольно-выборочных рубок;
- 2) участки, где главное пользование запрещено;
- 3) участки, где запрещены все виды лесных пользований.

Виды особо защитных участков леса

1. Опушки леса по границам с беслесными пространствами
2. Небольшие участки леса, расположенные среди беслесных
3. Участки леса в оврагах и балках, а также на примыкающих к ним и на склонах коренных берегов, речных долин
4. Участки леса у истоков рек и речек
5. Берегозащитные участки леса
6. Участки леса на легкоразмываемых и выветриваемых грунтах
7. Полосы леса в горах вдоль верхней его границы с беслесным пространством
8. Полосы леса вдоль бровок обрывов осыпей и оползней
9. Полосы леса вдоль русла снежных лавин и селевых потоков
10. Участки леса на крутых горных склонах.
11. Защитные полосы лесов вдоль гребней и линий водоразделов
12. Леса на карстовых участках и защитные полосы лесов вокруг карстовых образований
13. Леса на каменистых россыпях
14. Особо охранные части заказников
15. Участки леса с наличием реликтовых и эндемичных растений
16. Участки леса в местах обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов диких животных и растений
17. Участки леса вокруг глухариних токов
18. Полосы леса по берегам рек или водоемов, заселенных бобрами
19. Леса на рекультивированных карьерах и отвалах
20. Опушки леса, примыкающие к железным дорогам и автомобильным дорогам федерального, республиканского и областного значения
21. Участки леса, имеющие специальное хозяйственное значение (Лесосеменные, орехоплодные, медоносные участки леса, генетические резерваты, постоянные пробные площади и другие участки леса, имеющие специальное хозяйственное значение).
22. Участки леса вокруг санаториев, детских лагерей, домов отдыха, пансионатов туристических баз и других лечебных и оздоровительных учреждений
23. Участки леса вокруг минеральных источников, используемых в лечебных и оздоровительных целях или имеющих перспективное значение
24. Полосы леса вдоль постоянных, утвержденных в установленном порядке трасс туристического и областного значения
25. Участки леса вокруг сельских населенных пунктов (припоселковые и заповольные леса) и садовые товарищества
26. Водоохранные зоны болот

Одновременно с установлением особо защитных участков лесов всех групп, Лесным кодексом предусмотрено разделение лесов первой группы (к которым относятся леса, основным назначением которых является выполнение водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных, иных функций, а также леса особо охраняемых природных территорий) на следующие *категории защитности*:

- запретные полосы лесов по берегам рек, озер, водохранилищ и других водных объектов;
- запретные полосы лесов, защищающие нерестилища ценных промысловых рыб;
- противоэрозионные леса;
- защитные полосы лесов вдоль железнодорожных магистралей, автомобильных дорог федерального, республиканского и областного значения;
- государственные защитные лесные полосы;
- ленточные боры;
- леса на пустынных, полупустынных, степных, лесостепных и малолесных горных территориях, имеющие важное значение для защиты окружающей природной среды;
- леса зеленых зон поселений и хозяйственных объектов;
- леса первого и второго поясов зон санитарной охраны источников водоснабжения;
- леса первой, второй и третьей зон округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов;
- особо ценные лесные массивы;
- леса, имеющие научное или историческое значение;
- памятники природы;
- орехово-промысловые зоны;
- лесоплодовые насаждения;
- притундровые леса;
- леса государственных природных заповедников;
- леса национальных парков;
- леса природных парков;
- заповедные лесные участки.

Леса первой группы занимают около 23% лесного фонда страны или 268 658 000 га. Режим ряда категорий защитности лесов первой группы имеет различные ограничения хозяйственного использования, но режим управления лишь небольшой части таких лесов предусматривает сохранение биоразнообразия. По оценке WWF и МСОП лишь 3,12 из 268 млн. га имеет соответствующий режим управления. Всего в России 7,8%, или 37 436 000 га лесов имеют режим управления, соответствующий категориям МСОП с I по IV. Эта цифра значительно выше, чем, например, в Европе (около 3%), однако ниже рекомендуемой международными организациями.

Как и в случае с водоохранными зонами, ОЗУЛ и леса различной категории защитности не являются, согласно федеральному законодательству, самостоятельными категориями ООПТ (хотя как видно из перечней

категорий защитности к ним отнесены и леса существующих ООПТ), но имеют особый правовой режим и могут рассматриваться как потенциальные участки при создании, в частности, региональной сети ОПТ (экологического каркаса). Кроме того, некоторые субъекты РФ выделяют их как самостоятельную категорию ООПТ (например, Амурская область).¹¹

2.3.4. Особо охраняемые геологические объекты

Закон Российской Федерации “О недрах” от 21.02.92 № 2395-1 определяет недра как часть земной коры, расположенную ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Данным законом среди целей, для которых в Российской Федерации недра могут предоставляться в пользование, предусмотрено образование *особо охраняемых геологических объектов*, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение.

При этом к категориям особо охраняемых геологических объектов могут быть отнесены научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости. Отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых геологических объектов регулируются Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” (Инструкция Госналогслужбы РФ от 31.12.96 № 44 “О порядке исчисления, уплаты в Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы”, зарегистрирована в Минюсте России 23 мая 1997 г. № 131).

2.3.5. Охранные зоны и округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности

Важным элементом системы охраняемых территорий в России являются различные типы охранных зон и округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. Данные зоны создаются в целях:

- охраны окружающей среды городских и сельских поселений,
- охраны условий жизнедеятельности человека,
- охраны среды обитания растений, животных и других организмов,
- сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения,

¹¹ Там же, стр.38.

- обеспечения сохранности объектов культурного наследия в его исторической среде,
- обеспечения устойчивого функционирования естественных экологических систем,
- защиты природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий от загрязнения и другого негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Анализ различных нормативных правовых актов позволяет выделить следующие основные типы таких зон и кругов:

1. Защитные и охранные зоны вокруг городских и сельских поселений (ФЗ “Об охране окружающей среды”), в том числе:

- санитарно-защитные зоны,
- озелененные территории,
- зеленые зоны, включающие в себя лесопарковые зоны,
- иные изъятые из интенсивного хозяйственного использования защитные и охранные зоны с ограниченным режимом природопользования.

2. Защитные и охранные зоны вокруг промышленных зон и объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в том числе (ФЗ “Об охране окружающей среды”):

- санитарно-защитные зоны,
- зеленые зоны, включающие в себя лесопарковые зоны (в кварталах, микрорайонах городских и сельских поселений),
- иные зоны с ограниченным режимом природопользования.

3. Защитные и охранные зоны вокруг естественных экологических систем, природных комплексов, природных ландшафтов и особо охраняемых природных территорий (ФЗ “Об охране окружающей среды”).

4. Зоны и округа санитарной или горно-санитарной охраны с особым режимом хозяйственной деятельности вокруг территорий с природными лечебными ресурсами и лечебно-оздоровительных местностей (ФЗ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”).

5. Зоны охраны вокруг объектов культурного наследия (ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”):

- охранные зоны,
- зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности,
- зоны охраняемого природного ландшафта.

6. Охранные зоны земель со специальным режимом (земли, подверг-

шиеся радиоактивному и химическому загрязнению; земли транспорта; земли связи и др.) (ЗК РФ).

Порядок установления и создания, режим конкретных защитных и охранных зон регулируется соответствующим законодательством.

С точки зрения обеспечения режимов охраны ООПТ наиболее значимыми являются:

- охранные зоны собственно ООПТ;
- охранные зоны лечебных ресурсов;
- охранные зоны объектов культурного наследия.

Согласно ФЗ “Об охране окружающей среды” и ЗК РФ на прилегающих к ООПТ земельных участках и водных пространствах могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы ООПТ. Границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками. Земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, но должны использоваться ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима.

В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливаются зоны и округа санитарной или горно-санитарной (если природные лечебные ресурсы относятся к недрам — минеральные воды, лечебные грязи и другие) охраны с особым режимом хозяйственной деятельности, проживания, природопользования, обеспечивающим защиту и сохранение природных лечебных ресурсов и лечебно-оздоровительных местностей с прилегающими к ним участками от загрязнения и преждевременного истощения. Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности или курорта. Порядок организации округов и особенности их режима определяются Правительством РФ и органами государственной власти субъектов Федерации в соответствии с Федеральным законом “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”. Порядок и особенности функционирования отдельного курорта определяются индивидуальным положением о нем.

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” содержит специальную статью (ст.34) о зонах охраны объектов культурного наследия. Возможный перечень таких

зон приведен выше (необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны конкретного объекта культурного наследия) и они рассматриваются в следующем порядке:

- охранная зона — территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия;
- зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности — территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений;
- зона охраняемого природного ландшафта — территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

Границы зон охраны объекта культурного наследия (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов РФ и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия), режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон утверждаются на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия:

- для объекта культурного наследия федерального значения — органом государственной власти субъекта РФ по согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия,
- для объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения — в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

Порядок разработки проектов зон охраны объекта культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон устанавливаются Правительством РФ.

2.4. Соотношение охраняемых территорий России с международными категориями

При подготовке и реализации международных проектов неоднократно возникают вопросы, связанные с соответствием категорий ООПТ и иных охраняемых природных территорий принятых в российской системе с международными категориями. Наиболее широко известна и используется система категорий охраняемых природных территорий, разработанная Всемирным союзом охраны природы (IUCN / МСОП)¹²:

I строго охраняемый природный резерват/природная территория: охраняемая территория, созданная преимущественно для научных исследований или сохранения дикой природы

II национальный парк: охраняемая территория, созданная преимущественно для охраны экосистем и рекреации

III природный памятник: охраняемая территория, созданная преимущественно для сохранения особых естественных объектов и процессов

IV территория регулирования метаобитания/вида: охраняемая территория, созданная преимущественно для сохранения путем регулируемого вмешательства

V охраняемый ландшафт/акваландшафт: охраняемая территория, созданная преимущественно для сохранения ландшафта или морского ландшафта и рекреации

VI охраняемая территория с регулируемым использованием ресурсов: охраняемая территория, созданная преимущественно для обеспечения устойчивого использования естественных экосистем

Ниже приведена схема, показывающая примерное соотношение основных категорий ООПТ и категорий зашитности лесов первой группы в России с шестью категориями МСОП.

Наиболее высокую эффективность для сохранения биоразнообразия имеют ООПТ, соответствующие категориям МСОП I-IV. Это заповедники, заказники, памятники природы, природные парки и некоторые другие категории. Их суммарная площадь в России составляет 34 317 000 га.

¹² Sandwith, T., Shine, C., Hamilton, L. and Sheppard, D. 2001. *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. xi+111 p.

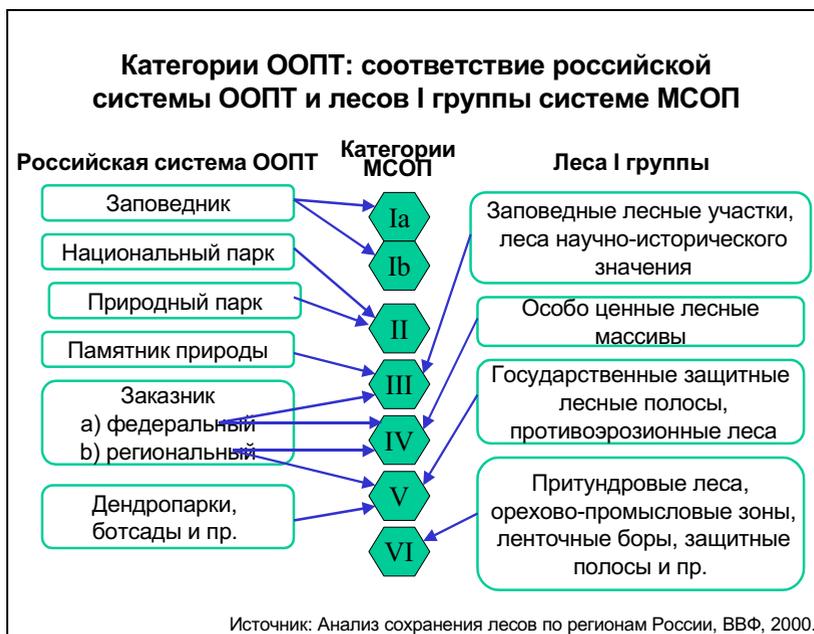


Рисунок 4. Соотношение российских категорий ООПТ и категорий МСОП

2.5. Системы охраняемых природных территорий

В целях реализации положений и задач Общеευропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия в законопроекте (см. Приложение 1 ст.2) предлагается, в целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, нормативно закрепить возможность создания Правительством Российской Федерации, соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации экологических сетей, включающих различные виды охраняемых природных территорий и объекты (подробнее об эконете см. главу 5).

3. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЗДАНИЯ, ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

3.1. Система законодательства Российской Федерации об охраняемых природных территориях

Система законодательства об особо охраняемых природных территориях в России имеет два уровня в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст.72 относит вопросы охраны окружающей среды и ООПТ к совместному ведению федерации и ее субъектов). Поэтому, помимо федеральных законов и подзаконных актов, на региональном уровне могут приниматься законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ. В соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. Правовые акты, принятые до изменения политического статуса Российской Федерации (т.е. акты СССР и РСФСР), действуют постольку, поскольку они не противоречат Конституции Российской Федерации 1993 г. и законодательству, принятому в соответствии с ней.

На федеральном уровне основу системы правового обеспечения ОПТ составляют:

- Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ;
- Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ;
- Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ;
- Федеральный закон “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах” от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ.

В соответствии с ними принято большое количество различных подзаконных актов (см. Приложение 3), в том числе указ Президента Рос-

сийской Федерации от 2 октября 1992 г. № 1155 “Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации”. В актах федеральных органов исполнительной власти развиваются положения федеральных законов в направлении более детальной проработки и реализации общих правовых норм на практике.

Отношения, связанные с использованием природных ресурсов особо охраняемых природных территорий, регулируются также Земельным кодексом Российской Федерации, Законом Российской Федерации “О недрах”, Водным кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом “О животном мире”.

Так, Лесным кодексом Российской Федерации определены способы рубок, допускаемых в лесах государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы. Установлено, что государственные природные заповедники осуществляют функции государственного управления на закрепленных за ними участках лесного фонда. Использование, охрана, защита и воспроизводство лесов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и природных парков осуществляется в соответствии с Лесным кодексом и законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

Согласно ст. 23 Федерального закона “О животном мире” на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и на других особо охраняемых природных территориях охрана животного мира и среды его обитания осуществляется в соответствии с режимом особой охраны данных территорий, который устанавливается Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”.

Учитывая общее право Российской Федерации и субъектов Российской Федерации осуществлять взаимное делегирование полномочий, в ряде случаев практикуется заключение государственно-правовых и административно-правовых договоров, предусматривающих такое делегирование. Подобные нормативные договоры также выступают в качестве источника права в области особо охраняемых природных территориях. К числу таких договоров относятся:

- Соглашение о порядке взаимодействия между Правительством Республики Башкортостан и Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды по управлению государственными природными заповедниками Башкирский и “Шульган-Таш” от 25 июня 1999 г.;
- Соглашение между Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды и администрацией Чукотского авт.

округа о передаче части полномочий и взаимодействия в области управления особо охраняемыми природными территориями от 7 июля 1997 г.;

- Соглашение между Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Республики Татарстан о Волжско-Камском государственном заповеднике от 29 августа 1994 г.;
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) о разграничении и передаче осуществления полномочий в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов от 28 июля 1995 г. № 3;
- Соглашение между Министерством природных ресурсов Российской Федерации и Администрацией Ярославской области о взаимоотношениях в сфере обеспечения деятельности национального парка “Плещеево озеро” от 1 февраля 2001 г.;
- Соглашение от 27 мая 1996 г. № 5 между правительством Российской Федерации и администрацией Иркутской области о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения землей на территории Иркутской области;
- Соглашение от 30 января 1996 г. № 6 между Правительством Российской Федерации и администрацией Краснодарского края о разграничении полномочий в области санаторно-курортного лечения, отдыха и туризма.

Следует отметить, что в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации (республики Алтай, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Татарстан, Тыва, Хакасия и Чувашская; края Алтайский, Краснодарский, Красноярский и Ставропольский; области Амурская, Вологодская, Калининградская, Камчатская, Кемеровская, Кировская, Нижегородская, Пермская, Свердловская, Томская и Читинская; г. Москва; автономные округа Таймырский и Ямало-Ненецкий) уже приняты и действуют специальные законы, регулирующие отношения в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

Упомянутые отношения регулируются также соответствующим (с учетом требований, изложенных в ст. 76 Конституции Российской Федерации) законодательством субъектов Российской Федерации. Например, в Республике Алтай вопросы охраны и использования ресурсов животного мира на особо охраняемых природных территориях частично регулируются также и республиканским законом “О животном мире”.

Имущественные отношения в области организации и функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и других особо охраняемых природных территорий регулируются соот-

ветствующими статьями действующего Гражданского кодекса Российской Федерации (в части особенностей функционирования юридических лиц, в том числе некоммерческих организаций, объектов гражданских прав, материальных и нематериальных благ и их защиты, регулирования сделок, прав собственности и других вещных прав, обязательственного права и отдельных видов обязательств). Эти отношения регулируются гражданским законодательством, которое, в свою очередь, предусматривает определенные в этой части ограничения, конкретизированные в специальном законодательстве. Например, согласно ст. 129 Гражданского кодекса Российской Федерации, виды объектов гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается, должны быть прямо указаны в законе. Согласно этой же статье, земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах. Так, настоящий Федеральный закон не допускает возможности отчуждения и перехода от одного лица к другому иными способами природных ресурсов и недвижимого имущества государственных природных заповедников, а также запрещает в границах национальных парков приватизацию земельных участков и находящихся на них зданий и сооружений.

Вопросы финансирования ООПТ отражены в бюджетном и налоговом законодательстве (см. раздел 3.4).

3.2. Права собственности на природные ресурсы ООПТ

Федеральным законом установлено, также, что содержание права государственной собственности на особо охраняемые природные территории, в том числе на находящиеся на них природные комплексы и объекты, устанавливается в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации (статьи 129, 209 и 214), если иное не следует из Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”.

Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 129 “Оборотоспособность объектов гражданских прав”) устанавливает, что виды объектов гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается (объекты, изъятые из оборота), должны быть прямо указаны в законе. Виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо нахождение которых в обороте допускается по специальному разрешению (объекты, ограниченно оборото-

В соответствии с Федеральным законом “О животном мире”, животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью. К федеральной собственности могут быть отнесены различные объекты животного мира, в том числе обитающие на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

Согласно лесному законодательству, лесной фонд находится в федеральной собственности и хотя предусмотрена возможность передачи его участков в собственность субъектов федерации, однако, к настоящему времени подобных прецедентов нет.

Водным кодексом Российской Федерации установлено, что водные объекты, являющиеся особо охраняемыми природными территориями федерального значения или представляющие собой часть этих территорий находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности).

Земли и природные ресурсы различных видов охраняемых природных территорий не изымаются у владельцев, пользователей и собственников при их создании.

3.2.1. Государственные природные заповедники и национальные парки

Земельные участки государственных природных заповедников и национальных парков (за исключением отдельных, специально установленных случаев) относятся к земельным участкам, изъятым из оборота (ст. 27 Земельного кодекса), не могут предоставляться в частную собственность (подлежать приватизации) и использоваться в качестве объектов сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы государственных природных заповедников. Земли государственных заповедников и национальных парков предоставляются им на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью. Здания, сооружения, историко-культурные и другие объекты недвижимости закрепляются за государственными природными заповедниками на праве оперативного управления.

В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков. На территории национальных парков могут располагаться различные населенные пунк-

ты. Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников. Однако, практика показала, что норма об “исключительности” права национальных парков на приобретение земель собственников земельных участков в настоящее время абсолютно не жизнеспособна по ряду причин. Во-первых, ни одним из действующих нормативов не предусмотрена обязательность выделения на эти цели бюджетных средств, а во-вторых, правомочия собственности, в соответствии с гражданским законодательством, предусматривают, среди прочего и свободу распоряжения этой собственностью по усмотрению собственника, а не по усмотрению национального парка.

3.2.2. Иные категории ООПТ

В пределах иных особо охраняемых природных территорий земельные участки ограничиваются в обороте, т.е. не предоставляются в частную собственность за исключением случаев, установленных федеральными законами¹³.

Природные парки должны располагаться на землях, находящихся в государственной собственности субъектов Федерации и предоставленных названным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, в отдельных случаях — на землях частных собственников или других землепользователей. Однако, большая часть природных парков расположена на землях, находящихся в федеральной собственности.

Заказники создаются как с изъятием, так и без изъятия земельных участков у собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов. Если государственный природный заказник образуется на изъятых у землепользователей участках, то земельный участок, на котором располагается такой заказник, будет являться либо федеральной собственностью, либо государственной собственностью субъекта РФ (в зависимости от значения заказника). Участки, не изъятые у землепользователей, могут принадлежать им на праве частной собственности.

Памятники природы образуются как без изъятия, так и с изъятием занимаемых земельных участков у собственников, владельцев, пользователей этих участков (ст. 26 Закона об ООПТ). В последнем случае земля переходит в федеральную собственность или государственную собственность соответствующего субъекта РФ. Если же земельные участки под памятниками природы у землепользователей не изымаются, то они

¹³ Там же, ст. 27.

находятся у них на тех правах, на которых были предоставлены. Другие природные ресурсы на территории памятника природы могут использоваться гражданами и юридическими лицами на различных правах в установленном законом порядке.

Дендрологические парки и ботанические сады имеют земельные участки, переданные им, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых они находятся, в постоянное (бессрочное) пользование. Земли и природные ресурсы на территории парков и садов находятся в федеральной или государственной собственности субъекта РФ (в зависимости от значения конкретного парка или сада).

Вопросы владения, пользования и распоряжения природными лечебными ресурсами лечебно-оздоровительных местностей и курортов находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Природные лечебные ресурсы являются федеральной или государственной собственностью субъектов Федерации (ст. 9 Закона “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”). Их разработку и использование осуществляют юридические и физические лица, имеющие соответствующие лицензии на эти виды деятельности. Другие природные ресурсы на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут находиться у проживающих там граждан и у юридических лиц на различных правах в соответствии с действующим природоресурсным законодательством. Отношения, связанные с использованием и охраной природных ресурсов, не отнесенных к лечебным, регулируются земельным, водным, лесным и иным законодательством о природных ресурсах”¹⁴.

3.3. Порядок создания ООПТ

Говоря об образовании особо охраняемых природных территорий, необходимо упомянуть Федеральный закон “Об экологической экспертизе”, установивший, что материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий подлежат обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне (в случае образования ООПТ федерального значения) или на уровне субъекта Российской Федера-

¹⁴ Законодательство России об использовании и охране биологического разнообразия. Аналитический обзор. Федеральное законодательство. 2001./ Под ред. А.С.Шестакова. М.: ГЕОС.

ции (в случае образования ООПТ субъектов Российской Федерации и местного значения).

3.3.1. Резервирование земель для создания ООПТ

Статьей 2 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” предусмотрена возможность резервирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации земельных участков, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и ограничения на них хозяйственной деятельности. Установлено также, что решение о резервировании земельных участков принимается на основании принятых схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы. При этом, однако, не был прописан механизм такого резервирования, что значительно осложняло возможность правоприменения вышеупомянутой нормы. Тем не менее, в отдельных субъектах федерации были созданы прецеденты успешной реализации данной нормы.

Земельным кодексом Российской Федерации предусматривается, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий, вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

В предлагаемом законопроекте предусматривается важнейшая норма, содержащая положение о том, что зарезервированные земельные участки не изымаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

При этом в дополнение к существующим основаниям для резервирования земельных участков, которые предполагается объявить ООПТ, законопроектом предусматривается возможность принятия решений о резервировании на основании специальных исследований, проведенных научными, природоохранными или специализированными проектными организациями, обосновывающих ценность природных комплексов и объектов данной территории, и придание им соответствующего статуса.

Федеральной целевой программой “Развитие курортов федерального значения” (постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 101 “О

федеральной целевой программе “Развитие курортов федерального значения”) была предусмотрена разработка предложений, направленных на резервирование наиболее ценных лечебно-оздоровительных местностей в целях последующего их использования для санаторно-курортного освоения.

Примеры резервирования земель для создания ООПТ в регионах России:

Нижегородская область. Решением Нижегородского областного Совета народных депутатов от 22 марта 1994 года № 57 утвержден Перечень находящихся в стадии проектирования и вновь выявленных уникальных природных объектов и территорий, потенциально принадлежащих к природно-заповедному фонду. Согласно этому решению, приостановлены (при отсутствии положительного заключения государственной экологической экспертизы) приватизация, сдача в аренду, отвод земель, строительные, мелиоративные, дорожные, горнодобывающие и другие природоперерабатывающие работы в пределах данных территорий и объектов до оформления и утверждения в установленном порядке паспортов (положений) на эти территории и объекты.

Читинская область. Областным Законом “Об особо охраняемых и резервных природных территориях” установлена категория резервных территорий природоохранного назначения — территорий, обладающих набором признаков и качеств, позволяющих отнести их в будущем к той или иной категории особо охраняемых природных территорий. На этих территориях разрешается регулируемая хозяйственная деятельность, не допускающая необратимых изменений природной среды. Резервные территории образуются государственным органом исполнительной власти Читинской области. Расходы, связанные с обеспечением статуса всех категорий резервных территорий, покрываются за счет части средств областного бюджета (не менее 3% от суммы платежей за право пользования природными ресурсами).

Республика Карелия. Постановлением председателя Правительства Республики Карелия от 25 августа 1997 г. № 492 “О дополнительном резервировании территорий под проектируемый национальный парк “Калевальский” объявлены зарезервированными “до окончательного определения границ национального парка “Калевальский” конкретные участки лесного фонда на общей площади 114,8 тыс. га, расположенные в трех лесхозах. На зарезервированных территориях запрещены проведение рубок главного пользования, строительство магистральных дорог и других объектов производственного назначения.

Красноярский край. Постановлением Администрации Красноярского края от 21 июня 2000 г. № 467-п “О резервировании земельных участков для последующего образования заказников” предусмотрено “зарезервировать на срок до 1 января 2005 года без изъятия земельных участков у пользователей, владельцев, собственников и без ограничения хозяйственной деятельности” земельные участки на территориях трех районов края для последующего создания 8 государственных природных заказников общей площадью 404426 га”.¹⁵

¹⁵ Степанецкий В.Б. 2001. Постатейный комментарий к Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях, М.: Центр охраны дикой природы. С.25, 26.

3.3.2. Порядок образования государственных природных заповедников

В соответствии с Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”, государственные природные заповедники (ГПЗ) учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации (при условии согласия субъектов Российской Федерации на отнесение его территории к объектам федеральной собственности), принимаемым по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. Такой же порядок действует и для случаев расширения территории ГПЗ.

При этом представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации предшествует принятие соответствующих решений органами местного самоуправления и необходимые согласования с собственниками, владельцами и пользователями земельных участков, которые предполагается изъять и предоставить в постоянное (бессрочное) пользование заповедникам.

Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 13 мая 1994 г. утверждены “Методические указания по проектированию государственных природных заповедников”, содержащие основные направления по организации проектно-изыскательских работ, рекомендации по содержанию разделов проекта и предпроектных обоснований целесообразности организации ГПЗ.

Органы государственной власти Российской Федерации, в ведении которых находятся вновь созданные ГПЗ, определяют сроки и этапы формирования организационно-хозяйственной инфраструктуры, соответствующей заповеднику как природоохранному учреждению.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимают решения об образовании охранных зон заповедников по согласованию с органами местного самоуправления, а также собственниками, землевладельцами, землепользователями, чьи участки планируется включить в границы охранной зоны. Они же утверждают положения об охранных зонах.

Схема образования государственных природных заповедников, с точки зрения подготовки решения об изъятии земельного участка, включает пять основных этапов:

1. Получение согласия землепользователя (собственника, землевладельца, арендатора) на передачу части земель (лесного фонда, земель

запаса, земель сельскохозяйственного назначения и др.) для предоставления в постоянное (бессрочное) пользование организуемому ГПЗ и земельных участков без изъятия для создания охранной зоны заповедника.

2. Получение следующих заключений:

- в случае изъятия земель лесного фонда: Заключение (согласование) лесхоза о передаче части земель лесного фонда (указываются площадь и границы) организуемому государственному природному заповеднику и земель (указывается в каких границах) для создания охранной зоны заповедника; акт технического обследования лесных площадей, испрашиваемых к отводу из состава земель государственного лесного фонда (типовая форма);
- в случае изъятия земель сельскохозяйственного назначения: Заключение (согласование) районного управления сельского хозяйства и продовольствия;
- Заключение территориального органа МПР России о наличии (отсутствии) на испрашиваемом для организации ГПЗ земельном участке месторождений полезных ископаемых;
- Заключение территориального органа Службы земельного кадастра о целесообразности создания ГПЗ (площадью... в границах...), с последующей передачей этих земель в федеральную собственность, и создание охранной зоны названного заповедника без изъятия земельных участков у землепользователей (в границах...) ¹⁶.

3. Утверждение (постановлением Главы районной администрации) решения “О согласовании места размещения государственного природного заповедника”.

4. Обращение органов государственной власти субъекта Российской Федерации в МПР России с представлением об образовании ГПЗ.

5. Подготовка и согласование МПР России со всеми заинтересованными органами государственной власти Российской Федерации проекта постановления Правительства Российской Федерации “О создании государственного природного заповедника”.

О создании государственных природных биосферных заповедников см. раздел 5.1.3.

¹⁶ В соответствии с Земельным кодексом при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов.

3.3.3. Порядок образования национальных парков

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации при условии согласия субъектов Российской Федерации на отнесение соответствующих территорий субъектов Российской Федерации к объектам федеральной собственности, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

Перед представлением орган исполнительной власти субъекта принимает соответствующее решение, согласованное с органами местного самоуправления, а также собственниками, землевладельцами, землепользователями, чьи участки планируется включить в границы национального парка. Такой же порядок действует и для случаев расширения территории национального парка.

В настоящее время в границах 22 из 35 существующих национальных парков имеются земельные участки иных собственников, землевладельцев и землепользователей. В некоторых случаях доля земель, включенных в границы парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации исключительно высока. Так, в границы национального парка “Орловское Полесье” площадь земельных участков сторонних пользователей составляет 58% от общей площади парка, в “Мещерском” и “Русском Севере” — 54%, в “Самарской Луке” — 48%.

Вопросы организации и проведения проектно-изыскательских работ и подготовки документации о создании национальных парков регламентируются следующими документами:

— Рекомендации о порядке подготовки и рассмотрения ходатайств о создании национальных парков Российской Федерации (утверждены Федеральной службой лесного хозяйства России 30.11.93);

— Временные указания о составе, порядке разработки, согласования и утверждения предпроектной и проектной документации на национальные природные парки системы Рослесхоза (утверждены Федеральной службой лесного хозяйства России 14.06.94).

3.3.4. Порядок образования природных парков

В соответствии с действующим Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” решения об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов РФ по представлению специально уполномоченных на то государственных органов

Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды по согласованию с органами местного самоуправления. Создание природных парков, связанное с изъятием земельных участков, водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, осуществляется постановлением органов исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с Правительством РФ (ст. 19 Закона об ООПТ).

При этом следует отметить, что все ныне функционирующие природные парки создавались без какого-либо согласования с Правительством Российской Федерации.

Интересно отметить, что Федеральной службой лесного хозяйства России в адрес органов управления лесным хозяйством в субъектах Российской Федерации, учреждений и организаций непосредственного подчинения и государственных лесохозяйственных предприятий по вопросам создания природных парков было направлено инструктивное письмо (за № МГ-1-17-6/14 от 22.01.1996), содержащее следующее положение: “Решение об образовании природного парка может приниматься только в том случае, если не имеется возможности решить этот вопрос путем изменения категории защитности лесов, групп лесов, режима лесопользования”.

Конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением о нем, которое утверждается органом государственной власти, принявшим решение о его создании, по согласованию со специально уполномоченным органом РФ в области охраны окружающей природной среды и соответствующими органами местного самоуправления.

В предлагаемом законопроекте рекомендуется установить порядок образования природных парков, при котором территория или водный объект объявляется природным парком путем принятия закона субъекта Российской Федерации, в котором определяются границы, зонирование, режим охраны и конкретные особенности функционирования данного природного парка (см. Приложение 1 ст.19). Такое изменение не только повысит статус природных парков, но и позволит обеспечить как более прозрачную процедуру их создания, так и серьезную степень защищенности природных объектов на территории природных парков. Кроме того, предлагается установить, что создание природных парков, связанное с включением в их границы земельных участков и водных объектов, отнесенных в установленном порядке к объектам федеральной собственности, осуществляется только по согласованию с Правительством Российской Федерации.

Таким образом, существующую норму об обязательности согласо-

ния создания природных парков с Правительством Российской Федерации предлагается заменить на норму, предусматривающую согласование с Правительством только в случае включения в границы природного парка объектов, отнесенных к федеральной собственности, что соответствует духу федерализма, статусу природного парка как объекта регионального значения и обеспечивает необходимый уровень децентрализации принятия решений.

3.3.5. Порядок образования государственных природных заказников

Действующий Федеральный закон в части описания порядка образования заказников лаконично регламентирует, что “государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления” (ст. 23). Положения о заказниках утверждаются ведомствами, в ведении которых они находятся (например, приказ Минсельхоза РФ от 15 ноября 2001 г. № 1033 “Об утверждении положений о государственных природных заказниках федерального значения”, которым утверждены положения о 6 федеральных заказниках).

Земельным кодексом установлено, что объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев.

Важно отметить, что государственными природными заказниками не могут быть объявлены территории, находящиеся в границах государственных природных заповедников и национальных парков, и что создание государственных природных заказников согласовывается с собственниками, владельцами и пользователями земельных участков на которых они расположены.

Государственные природные заказники обозначаются на местности предупредительными и информационными знаками по периметру их границ.

Изменение границ, реорганизация и упразднение заказников осуществляется в том же порядке, что и их образование.

3.3.6. Порядок образования памятников природы

Согласно действующему Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях”, природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, — особо охраняемыми природными территориями федерального значения — Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими, — особо охраняемыми природными территориями регионального значения — соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законом также устанавливается, что органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении. Передача памятников природы и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляются специально уполномоченным государственным органом РФ в области охраны окружающей природной среды.

В соответствии с *Примерным положением о памятниках природы в Российской Федерации* (утверждено приказом Минприроды России от 16 января 1996 г. № 20) на каждый памятник природы заводится паспорт, оформляемый специально уполномоченными государственными органами РФ в области охраны окружающей среды и утверждаемый решением соответствующего органа исполнительной власти об объявлении природных комплексов или объектов памятниками природы.

В паспорте памятника природы указываются:

- наименование памятника природы и его значение (федеральное, региональное);
- местонахождение памятника природы;
- описание границ территории памятника природы и его охранной зоны;
- площадь, занимаемая памятником природы и его охранной зоной (раздельно);
- режим особой охраны, установленный для памятника природы;
- допустимые виды использования памятника природы и занимаемой им территории;
- установленный режим охранной зоны памятника природы;
- наименования и юридические адреса собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков, на которых распо-

жен памятник природы и его охранный зона, а также наименования и юридические адреса физических и юридических лиц, взявших на себя обязательства по охране памятника природы и обеспечению установленного для него режима особой охраны.

Кроме того, паспорт памятника природы включает схему его границ и границ его охранной зоны.

Копии паспортов памятников природы должны храниться у собственников, владельцев, пользователей и арендаторов земельных участков, на которых расположены памятники природы и их охранные зоны, физических и юридических лиц, взявших на себя обязательства по его охране и обеспечению установленного режима особой охраны памятника природы, у местной администрации и специально уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей природной среды.

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 природной среды.

Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков. Причем, в случае необходимости изъятия земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы осуществляется постановлением органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с Правительством РФ.

Изменение границ и режима особой охраны территорий памятников природы осуществляется в том же порядке, что и их первоначальное установление.

Как уже отмечалось, предлагаемым законопроектом устанавливается возможность образования памятников природы местного значения (см. Приложение 1 ст. 25). При этом предлагается, чтобы объявление природных объектов памятниками природы местного значения осуществляется соответствующими органами местного самоуправления. Этой нормой подразумевается, что объявление памятников природы местного значения, возможно только на землях, находящихся в муниципальной собственности.

Далее, законопроектом предлагается закрепить (см. Приложение 1 ст. 26):

- положение о том, что Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления утверждают границы, определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении и оформляют паспорт памятника природы;
- норму, предусматривающую в случае необходимости изъятия земельных участков или водных объектов, используемых для общегосударственных нужд, объявление природных комплексов и объектов памятниками природы регионального и местного значения, а территорий, занятых ими, — территориями памятников природы — осуществляется постановлением органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации.

3.3.7. Порядок образования дендрологических парков и ботанических садов

Согласно действующему Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях”, дендрологические парки и ботанические сады образуются решениями исполнительных органов власти РФ или представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

До вступления в 1995 г. в силу закона об ООПТ ботанические сады могли быть созданы и другим путем. Так, например, Ботанический сад Амурского научного центра ДВО РАН был создан постановлением Президиума ДВО РАН (“Об организации Ботанического сада Амурского научного центра ДВО РАН” от 31.05.94 г. № 27) и зарегистрирован в соответствии с постановлением администрации г. Благовещенска.

Закон об ООПТ не устанавливает различий между дендрологическими парками и ботаническими садами, предоставляя возможность государственным органам, принимающим решения об их создании, самостоятельно определить наименование данного объекта. Организационное устройство, особенности охранного режима конкретного парка или сада определяются в положении о нем, утверждаемом соответствующим органом исполнительной власти, принявшим решение об образовании этого учреждения”¹⁷.

¹⁷ Законодательство России об использовании и охране биологического разнообразия. Аналитический обзор. Федеральное законодательство. 2001./ Под ред. А.С.Шестакова. М.: ГЕОС. С. 96.

3.3.8. Порядок образования лечебно-оздоровительных местностей и курортов

Порядок отнесения территорий (акваторий) к лечебно-оздоровительным местностям и курортам определен Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” и Федеральным законом “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”. Признание территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом осуществляется в зависимости от ее значения: Правительством Российской Федерации, соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления на основе специальных курортологических, гидрологических и других исследований.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом федерального значения по согласованию с соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ. Подробно порядок признания территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом федерального значения определен в Положении о признании территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения (утв. постановлением Правительства РФ от 07.12.96 № 1426).

Для признания территории лечебно-оздоровительной местностью федерального значения необходимы следующие документы, подготовленные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- бальнеологические заключения о качестве природных лечебных факторов территорий, разработанные научно-исследовательскими институтами, уполномоченными Министерством здравоохранения Российской Федерации;
- экспертные заключения о запасах природных лечебных ресурсов (минеральных вод, лечебных грязей и других полезных ископаемых, отнесенных к категории лечебных) и заключения по их лечебным факторам;
- заключения государственной экологической и санитарно-эпидемиологической экспертиз о состоянии территории лечебно-оздоровительной местности и находящихся в ее пределах природных лечебных ресурсов (факторов);
- перечень промышленных, сельскохозяйственных и других предприятий, расположенных в пределах лечебно-оздоровительной местности, подлежащих перепрофилированию, перемещению или ликвидации;
- топографический план территории с экспликацией угодий и сведениями об их пользователях.

Названные документы в трехмесячный срок рассматриваются межрегиональным экспертным советом при Государственном комитете Рос-

сийской Федерации по физической культуре и туризму. На основании заключения этого совета Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму совместно с соответствующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в месячный срок вносит предложения в Правительство Российской Федерации о признании территории лечебно-оздоровительной местностью федерального значения, согласованные с Министерством здравоохранения Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Министерством экономики Российской Федерации, Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Федеральной службой земельного кадастра.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом регионального значения органом исполнительной власти субъекта РФ по согласованию с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Территория признается лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения в порядке, установленном правовыми актами субъекта РФ.

Порядок и особенности функционирования отдельного курорта определяются положением о данном курорте. В зависимости от значения курорта положение о нем утверждается Правительством РФ или соответствующим органом исполнительной власти субъекта РФ.

В целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов организуются округа санитарной или горно-санитарной охраны.

При этом для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны. Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности или курорта.

Порядок организации округов санитарной и горно-санитарной охраны и особенности режима их функционирования определяются Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.

При этом порядок организации и особенности режима хозяйствования, проживания и природопользования в пределах их территории окру-

гов санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения установлен Положением об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения (утв. постановлением Правительства РФ от 07.12.96 № 1425).

Названным постановлением регламентируется, что округа горно-санитарной охраны устанавливаются, если:

- в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах федерального значения в комплексе природных лечебных факторов имеются объекты, относящиеся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие полезные ископаемые, отнесенные к категории лечебных);
- лечебно-оздоровительная местность или курорт федерального значения находится в районе с повышенной сейсмичностью, развитым карстом или в районе, где происходят оползневые, селевые и другие процессы.

Проект округа санитарной охраны лечебно-оздоровительной местности или курорта федерального значения согласовывается с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации, Министерством природных ресурсов Российской Федерации, а проект округа горно-санитарной охраны — также с Федеральным горным и промышленным надзором России.

Границы и режим округов лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения утверждаются Правительством РФ по совместному представлению органа исполнительной власти субъекта РФ и Госкомитета РФ по физической культуре, спорту и туризму. В случае, когда округ лечебно-оздоровительной местности или курорта федерального значения распространяется на территории двух и более субъектов РФ, предложения по установлению его границ и режима функционирования согласовываются с соответствующим органом исполнительной власти каждого субъекта РФ. Границы и режим округов лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения утверждаются органами исполнительной власти субъектов РФ.

3.4. Система финансирования ООПТ

Финансирование всех категорий особо охраняемых природных территорий в соответствии с Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” осуществляется за счет средств бюджетов соответствующих уровней, а также не запрещенных законом внебюджетных источников.

Ключевую роль в правовом регулировании бюджетных правоотношений, в том числе, возникающих в деятельности заповедников и нацио-

нальных парков (и ряда других ООПТ) как государственных бюджетных учреждений принадлежит *Бюджетному кодексу РФ* и принимаемым в соответствии с ним федеральным законам о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов РФ о бюджетах субъектов РФ на соответствующий год, нормативных правовых актов органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения. Так, именно в федеральном законе о федеральном бюджете на текущий год устанавливается общий объем бюджетных ассигнований на содержание ГПЗ и национальных парков МПР России, а также выделяемых им капитальных вложений.

Вопросы финансирования сетей различных категорий ООПТ могут предусматриваться в специальных федеральных целевых программах, например:

- “*Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)*” (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 860) (подробнее см. раздел 3.4.1);
- “*Развитие курортов федерального значения*” (утверждена постановлением Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 101). Государственными заказчиками по реализации программы (1996-2000 гг. с продлением срока реализации постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. № 1034 на 2001 г.) были назначены Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму и Министерство здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации. Министерству финансов Российской Федерации и Министерству экономики Российской Федерации было поручено обеспечить финансирование программы, предусмотрев средства для ее реализации при разработке проектов федерального бюджета на каждый последующий год. Органам исполнительной власти субъектов РФ было рекомендовано принять долевое участие в финансировании и реализации программы и разработать региональные программы развития санаторно-курортного комплекса.

3.4.1. Особенности финансирования заповедников и национальных парков

Согласно Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях” ГПЗ и национальные парки создаются в форме финансируемых за счет средств федерального бюджета природоохранных учреждений.

Заповедники и национальные парки могут получать и распоряжаться в установленном порядке следующими средствами:

- от научной, природоохранной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам заповедников и национальных парков;
- в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на территориях заповедников и национальных парков;
- от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования;
- в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов.
- в качестве арендной платы (только для национальных парков).

Штрафы, налагаемые в административном порядке за экологические правонарушения, взысканные по постановлениям должностных лиц заповедников и национальных парков, поступают в самостоятельное распоряжение заповедников и национальных парков и учитываются на отдельном балансе.

Возможность сдачи в аренду имущества ГПЗ (как имущества находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление научным учреждениям, финансируемым из федерального бюджета) предусмотрена статьей 28 Федерального закона *“О федеральном бюджете на 2003 год”*. Согласно этой статье поступающие средства отражаются на лицевых счетах указанных учреждений, открытых в органах федерального казначейства, и направляются на содержание этих учреждений в качестве дополнительного источника бюджетного финансирования.

В соответствии со статьей 50 ГК РФ, ГПЗ и национальные парки как некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Цели же и задачи заповедников и национальных парков исчерпывающе определены Федеральным законом *“Об особо охраняемых природных территориях”*.

К средствам, получаемым заповедниками и национальными парками в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов, относятся и средства, полученные в виде благотворительных грантов, т. к., согласно Федеральному закону *“О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”* таковыми признаются благотворительные пожертвования, носящие целевой характер, представляемые гражданами и юридическими лицами в денежной или натуральной форме. В случае получения сотрудниками заповедника коллективных и индивидуальных исследовательских грантов часть средств поступает в непосредственное распоряжение директора заповедника либо расходуется по его усмотрению на нужды запо-

ведника. Налоговый кодекс РФ (часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ) устанавливает, что гранты, предоставляемые на осуществление конкретных программ в области образования, охраны окружающей среды и на проведение конкретных научных исследований, не учитываются при определении налоговой базы, т.е. не облагаются налогом (ст. 251).

В составе Федеральной целевой программы *“Экология и природные ресурсы России (2002–2010 годы)”* (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 860) имеется подпрограмма *“Поддержка особо охраняемых природных территорий”* (раздел III). Содержащиеся в ней сведения о планах финансирования системы ГПЗ и национальных парков за счет федерального бюджета вряд ли представляют практический интерес для каждого в отдельности заповедника или парка — в этой части фактически камуфлируются текущие затраты (а вовсе не дополнительная поддержка) на обеспечение их функционирования. Но безусловный практический интерес представляет другое. Данная федеральная целевая программа — единственный документ, обосновывающий возможность ежегодной дополнительной поддержки ГПЗ и национальных парков за счет средств бюджетов других уровней. Подпрограмма *“Поддержка особо охраняемых природных территорий”* рассматривает бюджеты субъектов РФ и местные (т.е. муниципальные) бюджеты (таблица 17 Программы) в качестве дополнительных источников финансирования следующих программных мероприятий:

- укрепление материально-технической базы и развитие инфраструктуры заповедников и национальных парков;
- охрана территорий государственных природных заповедников и национальных парков;
- лесоустройство в заповедниках и национальных парках;
- поддержка существующих информационных центров, организация и обустройство детских экологических лагерей;
- мониторинг биоты и выполнение мероприятий по сохранению редких и исчезающих видов.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано принять участие в финансировании мероприятий Программы.

В таблице 5 приведены основные тенденции и некоторые показатели изменений условий финансирования ГПЗ и национальных парков в последние годы в результате нового витка реформ.

Последние десять лет финансирование системы ГПЗ в целом отличалась значительной нестабильностью и дефицитом бюджетных ассигно-

ваний, что вызвано общими проблемами формирования федерального бюджета в условиях экономического кризиса. За этот же период в целом сложилась система финансирования заповедников за счет иных (помимо федерального бюджета) источников, заметно варьирующая в зависимости от индивидуальных особенностей каждого заповедника и специфики регионов, в которых они расположены.

Таблица 5. Изменение параметров финансирования ГПЗ и национальных парков в 2000-2001 гг.

Государственные природные заповедники	Национальные парки
<ul style="list-style-type: none"> • значительное (79%) увеличение финансирования за счет средств федерального бюджета и впервые за последние годы увеличение (на 17%) доли федерального бюджета в суммарном финансировании; 	<ul style="list-style-type: none"> • существенное (35%) увеличение финансирования за счет средств федерального бюджета, а также впервые за последние годы увеличение (на 1,9%) доли федерального бюджета в суммарном финансировании;
<ul style="list-style-type: none"> • увеличение (10%) финансирования за счет средств региональных и местных бюджетов и внебюджетных фондов, при сокращении (2,5%) доли этого источника финансирования в суммарном бюджете; 	<ul style="list-style-type: none"> • существенное увеличение (34%) финансирования за счет средств региональных и местных бюджетов и внебюджетных фондов при некотором росте (0,4%) доли этого источника финансирования в суммарном бюджете;
<ul style="list-style-type: none"> • увеличение (24%) финансирования за счет собственных средств, при небольшом сокращении (0,5%) доли этого источника финансирования в суммарном бюджете; 	<ul style="list-style-type: none"> • увеличение (22%) финансирования за счет собственных средств, при сокращении (2,5%) доли этого источника финансирования в суммарном бюджете;
<ul style="list-style-type: none"> • существенное (39%) сокращение финансирования за счет средств иностранных грантов, а также впервые за последние годы уменьшение (на 13,3%) доли этого источника в суммарном бюджет; 	<ul style="list-style-type: none"> • увеличение (19%) финансирования за счет средств иностранных грантов при некотором снижении (0,6%) доли этого источника финансирования в суммарном бюджет;
<ul style="list-style-type: none"> • существенное (32%) сокращение финансирования за счет средств отечественных спонсоров и уменьшение (на 1,4%) доли этого источника в суммарном бюджете. 	<ul style="list-style-type: none"> • заметное (211%) увеличение финансирования за счет средств отечественных спонсоров при некотором росте (0,7%) доли этого источника в суммарном бюджете.

Таблица 6. Объем и источники финансирования заповедников и национальных парков в России в 2001 г.

Источники финансирования	ГПЗ		Национальные парки	
	сумма, млн. руб.	% общего бюджета	сумма, млн. руб.	% общего бюджета
федеральный бюджет	232,6	66,8	96,9	42,5
бюджеты и внебюджетные фонды (государственные и муниципальные) регионов России	43,9	12,6	24,6	10,8
средства отечественных спонсоров	5,3	1,5	3,1	1,3
собственные средства	26,1	7,5	88,1	38,7
средства иностранных благотворительных грантов	40,2	11,6	15,2	6,7
ОБЩИЙ БЮДЖЕТ	348,1	100	228	100

Принципы финансирования национальных парков как бюджетных учреждений схожи с финансированием ГПЗ и отличаются лишь соотношением различных источников финансирования (см. таблица 6).

Национальные парки могут получать доходы от арендной платы за пользование земельным участком, природным объектом (для нужд организации ограниченной туристической деятельности, см. раздел 3.5.5), которые в полном объеме остаются в распоряжении национальных парков и расходуются ими на природоохранные цели. При этом национальный парк уплачивает земельный налог с площади земельных участков, переданных в аренду.

3.5. Режимы природопользования на охраняемых природных территориях

3.5.1. Общие условия природопользования на охраняемых природных территориях

Государственные природные заповедники

Основополагающие требования к режиму территорий ГПЗ установлены статьей 9 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”. Согласно этой статье, на территории заповедников:

запрещается деятельность:

- противоречащая его задачам и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном заповеднике,
- по интродукции живых организмов в целях их акклиматизации;

допускаются мероприятия и деятельность, направленные на:

- сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;
- поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность;
- предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам;
- осуществление экологического мониторинга;
- выполнение научно-исследовательских задач (см. раздел 3.5.4);
- ведение эколого-просветительской работы (см. разделы 3.5.5 и 3.5.6);
- осуществление контрольно-надзорных функций;
- на обеспечение функционирования заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном заповеднике на специально выделенных участках частичного хозяйственного использования;
- пребывание граждан, не являющихся работниками данного заповедника, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находится заповедники, исключительно при наличии разрешений этих органов или дирекций заповедников¹⁸.

К видам деятельности противоречащим задачам ГПЗ и запрещенных на его территории относятся (Положение о государственных природных заповедниках в Российской Федерации):

- действия, изменяющие гидрологический режим земель;
- изыскательские работы и разработка полезных ископаемых, нарушение почвенного покрова, выходов минералов, обнажений и горных пород;
- рубки главного пользования, заготовка живицы, древесных соков, лекарственных растений и технического сырья, а также иные виды лесопользования (кроме прямо предусмотренных Положением) (см. раздел 3.5.2);
- сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пчел, сбор и заготовка дикорастущих плодов, ягод, грибов, орехов, семян, цветов и иные виды пользования растительным миром (кроме прямо предусмотренных Положением);
- строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отделений или объектов, строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередач и прочих ком-

¹⁸ Ряд других федеральных законов предоставляют определенному кругу должностных лиц право беспрепятственного посещения любых объектов (например, работникам милиции, федеральной пограничной службы, сотрудникам органов ФСБ).

муникаций, за исключением необходимых для обеспечения деятельности заповедников;

- промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром (кроме прямо предусмотренных Положением) (см. раздел 3.5.3);
- применение минеральных удобрений и химических средств защиты растений;
- сплав леса;
- транзитный прогон домашних животных;
- нахождение, проход и проезд посторонних лиц и автотранспорта вне дорог и водных путей общего пользования;
- сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных тематикой и планами научных исследований в заповедниках;
- пролет самолетов и вертолетов ниже 2000 м над сушей и водным пространством без согласования с заповедником или контролирующими природоохранными органами, а также преодоление самолетами над территорией заповедника звукового барьера;
- иная деятельность, нарушающая естественное развитие природных процессов, угрожающая состоянию природных комплексов и объектов, а также не связанная с выполнением возложенных на заповедник задач.

Несмотря на весьма строгий режим охраны и использования территории ГПЗ в его границах разрешены определенные виды деятельности (см. таблицу 7).

Таблица 7. Направления деятельности и конкретные мероприятия, допустимые на территории ГПЗ.

Направления	Действия и мероприятия
направленные на сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений этих комплексов и их компонентов	<ul style="list-style-type: none"> • регулирование численности отдельных видов животных, • режимное сенокошение, • биотехнические мероприятия по привлечению и сохранению редких и исчезающих видов, • закладка солонцов и т. д., • работы по тушению лесных и других растительных пожаров
обеспечивающие противопожарную безопасность	<ul style="list-style-type: none"> • создание и содержание пожарно-химических станций, • расчистка буреломов, ветровалов, горельников,

	<ul style="list-style-type: none"> • устройство и оборудование минерализованных полос, противопожарных разрывов, дорог противопожарного назначения, пожарных вышек, наблюдательных пунктов, линий телефонной связи, вертолетных площадок, мест забора воды, колодцев, противопожарных щитов и т.д.
в целях предотвращения условий, способных вызвать стихийные бедствия	<ul style="list-style-type: none"> • комплекс противополавиновых мероприятий (в экстремальных ситуациях могут быть осуществлены в некоторых горных заповедниках)
направленные на осуществление экологического мониторинга и выполнение научно-исследовательских задач	<ul style="list-style-type: none"> • строительство, реконструкцию, ремонт и оборудование научных лабораторий, полевых стационаров, метеостанций и метеопостов, станций фонового мониторинга, • закладка пробных площадей, • сбор ботанических и зоологических коллекций, • добывание и мечение животных в научных целях, • взятие почвенных проб, • нахождение и передвижение по заповедной территории с целью проведения научных наблюдений и мониторинговых работ
направленные на ведение эколого-просветительской работы	<ul style="list-style-type: none"> • установка аншлагов и информационных щитов, • строительство, ремонт и реконструкцию музеев природы, “визит-центров”, смотровых вольтер, “живых уголков”, • создание и обустройство экологических троп, смотровых площадок, остановочных пунктов, • проведение экскурсий для посетителей
направленные на осуществление контрольно-надзорных функций	<ul style="list-style-type: none"> • строительство и обустройство лесничеств, кордонов, зимовий, • прокладка дорог, троп, переходов, мостов, • строительство пирсов, гаражей для служебного автотранспорта, складов ГСМ, • содержание гужевого транспорта, • установка аншлагов, шлагбаумов, линий связи, • пристрелка служебного оружия, • патрулирование территории (в том числе на наземном, водном и воздушном транспорте).

Под акклиматизацией следует понимать переселение животных, растений и грибов в новые места обитания, вне пределов их естественного ареала. При этом Закон не содержит запрета на реакклиматизацию — переселение живых организмов в регионы, где они ранее обитали, но в

силу различных причин исчезли. Именно как реакклиматизацию следует рассматривать выпуск в ряде заповедников России зубра и овцебыка.

Согласно Положению о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, на некоторых участках заповедника в порядке, определенном в Положении о конкретном ГПЗ, могут быть разрешены:

- организация подсобных сельских хозяйств для обеспечения сотрудников заповедника и членов их семей продуктами питания;
- выпас скота, принадлежащего заповеднику и его работникам, в том числе вышедшим на пенсию, а также иным гражданам, постоянно проживающим на его территории;
- предоставление работникам заповедника, в том числе вышедшим на пенсию, но проживающим на его территории, служебных наделов (пахотной земли и сенокосов);
- заготовка дров и деловой древесины, необходимых для обеспечения потребностей заповедника и постоянно проживающих на его территории граждан;
- сбор грибов, орехов, ягод работниками заповедника, а также гражданами, постоянно проживающими на его территории, для личного потребления (без права продажи);
- любительский лов рыбы сотрудниками заповедника, а также гражданами, проживающими на его территории, для личного потребления (без права продажи)¹⁹;
- организация и устройство экскурсионных экологических маршрутов;
- размещение музеев природы заповедника, в том числе с экспозицией под открытым небом.

Предоставление работникам ГПЗ служебных земельных наделов предусмотрено ЗК РФ (п. 2 ст. 24). Установлено, что служебные наделы предоставляются работникам заповедников на время установления трудовых отношений на основании заявлений этих работников. При этом, согласно статье 47 ЗК РФ, право на служебный надел сохраняется за работником, прекратившим трудовые отношения при переходе на пенсию по старости или по инвалидности.

Право на служебный надел также сохраняется за одним из членов семьи:

- 1) работника, призванного на действительную срочную военную службу или альтернативную службу, на весь срок прохождения службы;
- 2) работника, поступившего на учебу, на весь срок обучения в образовательном учреждении;

¹⁹ В исключительных случаях на специально отведенных участках допускается любительский лов рыбы преимущественно местным населением.

3) работника, погибшего в связи с исполнением служебных обязанностей.

Право на служебный надел сохраняется за нетрудоспособным супругом и престарелыми родителями работника пожизненно, детьми работника до их совершеннолетия.

Национальные парки

Основные требования к режиму территорий национальных парков установлены статьей 15 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”. На территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей для чего могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе²⁰:

- а) заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;
- б) особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;
- в) познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;
- г) рекреационная, предназначенная для отдыха;
- д) охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;
- е) обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;
- ж) хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

В пределах заповедных зон национальных парков действует режим, в целом соответствующий режиму особой охраны территорий ГПЗ.

Особо могут выделяться зоны традиционного экстенсивного природопользования (для национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения), где на специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользо-

²⁰ Перечень оставлен открытым, иные типы зон могут устанавливаться в индивидуальных положениях о конкретном национальном парке.

вания природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков.

На практике соотношение размеров каждой функциональной зоны в различных национальных парках заметно варьирует. Например, значительно отличаются размеры заповедной зоны:

Максимальная:		Минимальная:	
“Приэльбрусье”	— 73%	“Мещерский”	— 0,1%
“Югид ва”	— 64%	“Русский Север”	— 1%
“Припышминские боры”	— 52%	“Нижняя Кама”	— 7%
“Забайкальский”	— 41%	“Валдайский”	— 11%
“Куршская коса”	— 38%	“Шорский”	— 11,5%
“Сочинский”	— 37,5%	“Смоленское Поозерье”	— 11,6%
“Зюраткуль”	— 33%		

На территории национального парка запрещена любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе:

- а) разведка и разработка полезных ископаемых;
- б) деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений;
- в) деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;
- г) предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков;
- д) строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национальных парков;
- е) рубки главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство, промышленная заготовка дикорастущих растений, деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации;
- ж) движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанные с функционированием национальных парков, прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав леса по водотокам и водоемам;

з) организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест;

и) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность.

На землях, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации, запрещаются расширение и строительство новых хозяйственных объектов. Режим использования этих земель определяется положением, утверждаемым государственным органом, в ведении которого находится конкретный национальный парк, по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

Природные парки

Общие требования к режиму территорий природных парков установлены Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” (ст. 21). На территориях природных парков по аналогии с национальными парками устанавливаются зоны с различными режимами особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков:

- природоохранные,
- рекреационные,
- агрохозяйственные,
- охраны историко-культурных комплексов и объектов,
- иные функциональные зоны.

Запрещается деятельность, влекущая за собой:

- изменение исторически сложившегося природного ландшафта,
- снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков,
- нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

Кроме того, могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

Конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию со специально уполномоченным на то государственным органом РФ в области охраны окружающей среды и соответствующими органами местного самоуправления.

Особенности режима охраны и функционального зонирования различных природных парков весьма специфичны в силу значительного различия ландшафтов и рекреационной ценности их территорий.

*Пример***В общем режим природного парка “Налычево” (Камчатская область)****запрещает:**

- строительство и эксплуатацию новых хозяйственных, промышленных и жилых объектов и изыскания под них, за исключением необходимых природному парку для выполнения его основных задач, с обязательной экологической экспертизой каждого из проектных решений;
- изыскательские работы и разработку полезных ископаемых, за исключением необходимых природному парку для выполнения его основных задач, с обязательной экологической экспертизой проектов планируемых работ;
- нарушение обнажений горных пород и выхода минералов;
- движение транспорта и плавсредств вне дорог и установленных маршрутов движения, за исключением снегоходов типа “Буран”, а также стоянку этого транспорта вне специально отведенных мест;
- проведение коммерческих туров, спортивных и научных экспедиций без согласования сроков и маршрутов с администрацией природного парка;
- разведение огня вне специально отведенных для этого мест;
- устройство биваков и прокладку троп в местах, не согласованных с дирекцией парка;
- строительство и организацию туристических приютов, лагерей, баз, обустройство маршрутов без разрешения дирекции парка;
- рубки главного пользования;
- применение химических средств в качестве удобрений, а также для борьбы с вредителями, болезнями растений, сорняками и для регулирования численности животных;
- интродукцию растений и животных с целью акклиматизации, за исключением мероприятий по акклиматизации ценных пород лососевых рыб и восстановления численности аборигенных видов, а также проведение мероприятий, способствующих увеличению численности отдельных видов животных выше допустимой научно обоснованной емкости угодий;
- любую иную деятельность, влекущую за собой изменение исторически сложившегося природного комплекса, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств территории природного парка.

В зоне заповедного режима, кроме того, запрещается:

- установка палаточных лагерей;
- все виды охоты, рыбной ловли, отлов прочих животных;
- сбор коллекционных и иных материалов, за исключением материалов, необходимых для выполнения научных исследований в соответствии с планами научно-исследовательской работы природного парка;
- проход и проезд граждан, за исключением сотрудников природного парка и инспекторов специально уполномоченных государственных органов;
- пролет самолетов и вертолетов на высоте менее 2000 м над уровнем моря;
- всякая иная деятельность, нарушающая природные комплексы и угрожающая состоянию природных объектов заповедной зоны природного парка.

В зоне особой охраны запрещается:

- организация в зимнее время туристических маршрутов на снегоходах;
- охота на черношапочного сурка, северного оленя, снежного барана и бурого медведя;

- строительство зданий и сооружений рекреационного и хозяйственного назначения (за исключением кордонов);
- работы по фертилизации (удобрению) водоемов, акклиматизация рыб;
- все виды лесопользования, заготовка сена, лекарственных растений, грибов, ягод, прочего растительного сырья и иные нарушения растительного покрова.

Государственные природные заказники

Общие требования к режиму территорий государственных природных заказников установлены статьей 24 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”. Согласно этой статье, на территориях заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым специально уполномоченным на то государственным органом РФ в области охраны окружающей среды по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.

Задачи и особенности режима особой охраны конкретного заказника регионального значения определяются органами исполнительной власти субъектов РФ, принявшими решение о создании этого заказника.

На территориях заказников, где проживают коренные малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранение традиционного образа их жизни.

Согласно *Примерному положению о государственных природных заказниках в Российской Федерации* (утверждено Приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 16 января 1996 г. № 20) к видам деятельности, подлежащим запрещению или ограничению на территориях государственных природных заказников, относятся:

- распашка земель;
- рубки главного пользования и другие виды рубок, заготовка живицы, сенокосение, 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, добытие 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 под коллективное садоводство и огородничество;
- проведение гидромелиоративных и ирригационных работ, геолого-разведочные 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 и их компонентов.

В зависимости от профиля определяются особенности правового режима того или иного заказника.

Следует также отметить, что Закон об ООПТ не предусматривает зонирование территорий заказников (в отличие от заповедников и национальных парков). Однако ничто не запрещает устанавливать зонирование их территории в индивидуальных положениях о конкретных заказниках²¹.

Памятники природы

Общие требования к режиму территорий государственных природных заказников установлены статьей 27 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

Вопросы обеспечения режима особой охраны территорий памятников природы регламентируются Примерным положением о памятниках

²¹ Законодательство России об использовании и охране биологического разнообразия. Аналитический обзор. Федеральное законодательство. 2001./Под редакцией А.С.Шестакова. М.: ГЕОС.

природы в Российской Федерации. Специальные режимы особой охраны, допустимые виды использования памятника природы и занимаемой им территории, режим охранной зоны памятника природы устанавливаются в паспорте памятника природы. Режимом особой охраны памятника природы для допустимых видов его использования могут быть предусмотрены сезонные и иные ограничения.

Все памятники природы и их охранные зоны в обязательном порядке учитываются при разработке планов и перспектив экономического и социального развития, территориальных комплексных схем, схем землеустройства и районной планировки, а также лесоустроительной документации.

Использование памятников природы допускается в следующих целях:

- научных (мониторинг состояния окружающей природной среды, изучение природных экосистем и их компонентов);
- эколого-просветительских (проведение учебно-познавательных экскурсий, создание и обустройство экологических учебных троп, снятие видеофильмов, фотографирование с целью выпуска полиграфической продукции);
- рекреационных (транзитные прогулки);
- природоохранных (сохранение генофонда видов живых организмов, обеспечение условий обитания редких и исчезающих видов растений и животных);
- иных, не противоречащих основной цели объявления природных комплексов и объектов памятниками природы и установленному в их отношении режиму особой охраны.

Разрешения на использование конкретного памятника природы в тех или иных целях выдаются специально уполномоченными государственными органами РФ в области охраны окружающей природной среды и их территориальными подразделениями, осуществляющими контроль за соблюдением режима особой охраны памятников природы, в порядке, устанавливаемом этими государственными органами.

Лечебно-оздоровительные местности и курорты

Положения, касающиеся режима использования и особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, содержатся в Федеральном законе “Об особо охраняемых природных территориях” и в Федеральном законе “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”.

В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухуд-

шению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

Природные лечебные ресурсы предоставляются юридическим и физическим лицам для лечения и профилактики заболеваний, а также в целях отдыха. Минеральные воды могут также использоваться для промышленного розлива.

Другие природные ресурсы на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут находиться у проживающих там граждан и у юридических лиц на различных правах, в том числе и в собственности.

Дендрологические парки и ботанические сады

Общие принципы и особенности режима охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов определены в Федеральном законе “Об особо охраняемых природных территориях”, которым предусмотрено, что на их территориях запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением задач, возложенных на эти территории, и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе:

- экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендропарков или ботанических садов;
- научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники этих ООПТ, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;
- административную.

Организационное устройство, особенности охранного режима конкретного дендропарка или ботанического сада определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об образовании этих учреждений.

Водоохранные зоны

Соблюдение специального режима на территории водоохранных зон является составной частью комплекса природоохранных мер по улучшению гидрологического, гидрохимического, гидробиологического, санитарного и экологического состояния водных объектов и благоустройству их прибрежных территорий.

В пределах водоохранных зон запрещаются следующие виды деятельности:

- проведение авиационно-химических работ;

- применение химических средств борьбы с вредителями, болезнями растений и сорняками;
- использование навозных стоков для удобрения почв;
- размещение складов ядохимикатов, минеральных удобрений и горюче-смазочных материалов, площадок для заправки аппаратуры ядохимикатами, животноводческих комплексов и ферм, мест складирования и захоронения промышленных, бытовых и сельскохозяйственных отходов, кладбищ и скотомогильников, накопителей сточных вод;
- складирование навоза и мусора;
- заправка топливом, мойка и ремонт автомобилей и других машин и механизмов;
- размещение дачных и садово-огородных участков при ширине водоохранной зоны менее 100 метров и крутизне склонов прилегающих территорий более 3 градусов;
- размещение стоянок транспортных средств, в том числе на территориях дачных и садово-огородных участков;
- проведение рубок главного пользования;
- проведение без согласования с бассейновыми и другими территориальными органами управления использованием и охраной водного фонда Министерства природных ресурсов Российской Федерации строительства и реконструкции зданий, сооружений, коммуникаций и других объектов, а также работ по добыче полезных ископаемых, землеройных и других работ.

На расположенных в пределах водоохранной зоны приусадебных, дачных, садово-огородных участках должны соблюдаться правила их использования, исключающие загрязнение, засорение и истощение водных объектов.

На территориях водоохранной зоны разрешается проведение рубок промежуточного пользования и других лесохозяйственных мероприятий, обеспечивающих охрану водных объектов.

В пределах прибрежных защитных полос дополнительно к ограничениям, установленным для водоохранной зоны, запрещаются: распашка земель; применение удобрений; складирование отвалов размываемых грунтов; выпас и организация летних лагерей скота (кроме использования традиционных мест водопоя), устройство купочных ванн; установка сезонных стационарных палаточных городков, размещение дачных и садово-огородных участков и выделение участков под индивидуальное строительство; движение автомобилей и тракторов, кроме автомобилей специального значения.

Участки земель в пределах прибрежных защитных полос предоставляются для размещения объектов водоснабжения, рекреации, рыбного и

охотничьего хозяйства, водозаборных, портовых и гидротехнических сооружений при наличии лицензий на водопользование, в которых устанавливаются требования по соблюдению водоохранного режима.

Поддержание в надлежащем состоянии водоохранных зон, прибрежных защитных полос и водоохранных знаков возлагается на водопользователей. Одновременно собственники земель, землевладельцы и землепользователи, на землях которых находятся водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы, обязаны соблюдать установленный режим использования этих зон и полос. Таким образом, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы можно рассматривать скорее как ограничения прав на землю, устанавливаемые в соответствии со ст. 56 Земельного кодекса Российской Федерации.

3.5.2. Лесопользование на особо охраняемых природных территориях

Общие вопросы лесопользования на ООПТ

Лесопользование на особо охраняемых территориях регулируется Лесным кодексом Российской Федерации (ЛК РФ) и Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”, а также принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами.

При этом, лесное законодательство и законодательство об ООПТ не полностью соответствуют друг другу, поэтому достаточно часто возникают конфликты, связанные с проведением (или не проведением) тех или иных видов лесопользования на ООПТ. В соответствии со статьей 116 ЛК РФ порядок отвода лесосек, передачи их лесопользователям, заготовки древесины при рубках, устанавливаются Правилами отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации.

Наиболее общей нормой, регулирующей лесопользование на ООПТ является пункт 7 *Правил отпуска древесины на корню в лесах РФ* (утверждены постановлением Правительства РФ от 01.06.98 № 551), согласно которым в лесах ГПЗ, национальных парков и других ООПТ Правила применяются в части, не противоречащей режиму этих территорий, порядку ведения лесного хозяйства и использования лесов, установленному лесным законодательством и законодательством об ООПТ.

Таким образом, порядок заготовки древесины при рубках определяется режимом ООПТ в соответствии с законодательством об ООПТ.

Режим лесопользования зависит от категории ООПТ, группы лесов и категории защитности (см. раздел 2.3.3), и определяется положениями о конкретных ООПТ.

Общие режимы лесопользования установлены Лесным кодексом в зависимости от категорий защитности лесов первой группы и категорий особо защитных участков²².

В лесах ГПЗ, на заповедных лесных участках допускаются только прочие рубки, соответствующие заповедному режиму. В лесах национальных парков, природных парков, памятников природы допускаются только рубки промежуточного пользования и прочие рубки (ст. 114 ЛК РФ). Следует отметить, что данной статьей регулируются только вопросы лесопользования в ГПЗ, национальных парках, природных парках и памятниках природы. При этом и по указанным категориям существуют различия.

Так, статьей 15 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” запрещены проходные рубки, которые относятся к рубкам промежуточного пользования, а в заповедной зоне запрещена любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории, то есть все виды рубок.

Кроме того, указанной статьей установлена **допустимость** проведения видов рубок на определенных категориях защитности, но не установлен конкретный режим лесопользования на ООПТ. В то же время, положением о конкретном национальном парке, природном парке или памятнике природы могут быть установлены и более жесткие ограничения на лесопользование, в частности запрещены отдельные виды рубок промежуточного пользования или прочих рубок.

При этом следует иметь в виду, что в ЛК РФ речь идет **о категориях защитности лесов первой группы**, а не о категориях ООПТ. В соответствии со статьей 60 ЛК РФ и постановлением Правительства РФ от 15.09.97 № 1169, отнесение лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы ле-

²² *Статья 55 Лесного кодекса РФ. В соответствии с экономическим, экологическим и социальным значением лесного фонда, его местоположением и выполняемыми им функциями производятся разделение лесного фонда по группам лесов и разграничение лесов первой группы по категориям защитности.*

В лесном фонде выделяются леса первой, второй и третьей групп.

В лесах указанных групп могут быть выделены особо защитные участки лесов с ограниченным режимом лесопользования (берего- и почвозащитные участки леса вдоль берегов водных объектов, склонов оврагов и балок, опушек лесов на границах с безлесными территориями, места обитания и распространения редких и находящихся под угрозой исчезновения диких животных, растений и другие).

На особо защитных участках лесов может быть запрещено применение рубок главного пользования. Решения о запрещении рубок главного пользования на этих участках принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предложениям территориальных органов федерального органа управления лесным хозяйством.

сов или категорий защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию производится Федеральной службой лесного хозяйства России (Указом Президента РФ от 17.05.2000 № 769 “О структуре федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации” его функции переданы МПР России) по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Природные парки, а также памятники природы регионального значения учреждаются органами государственной власти субъектов федерации (см. раздел 3.3). Как следует из указанного выше постановления Правительства, этого не достаточно для отнесения лесов к соответствующим категориям защитности.

Однако это не значит, что пока не принято решения об отнесении лесов к категории защитности режим ООПТ не должен соблюдаться. В данном случае действует приведенная выше норма пункта 7 Правил отпуска древесины на корню, то есть должен соблюдаться режим, установленный в Положении о природном парке или паспорте на памятник природы.

Тоже касается остальных категорий ООПТ и их охранных зон, которые вообще не прописаны в ЛК РФ.

Как уже указывалось, в соответствии со статьей 114 ЛК РФ, в лесах ГПЗ допускаются только прочие рубки, соответствующие заповедному режиму²³.

Данная норма ЛК РФ уточнялась совместным письмом Минприроды России и Рослесхоза от 22.02.94 “О рубках леса в госзаповедниках” (приложение к Инструктивному письму Минприроды России и Рослесхоза от 28.02.94 № 04-17, 29-540 “О порядке обоснования и проведения рубок в госзаповедниках”) и совместным письмом Рослесхоза (от 12.10.99 № МГ-3-26/868) и Госкомэкологии России (от 15.11.99 № 03-21/24-284). В соответствии с указанными письмами основанием для назначения и проведения прочих рубок являются акты специального обследования участков лесного фонда заповедников и утвержденный в установленном порядке годовой план заповедно-режимных и лесохозяйственных мероприятий. В случае необходимости безотлагательного проведения рубок, не включенных в план, до начала проведения прочих рубок леса на основании актов специальных обследований заповедники обязаны проинформировать Департамент особо охраняемых природных территорий, объек-

²³ В соответствии со статьей 113 ЛК РФ к прочим рубкам относятся сплошные санитарные рубки, расчистка лесных площадей для строительства гидроузлов, трубопроводов, дорог, а также при прокладке просек, создании противопожарных разрывов, рубки для иных целей.

тов и сохранения биоразнообразия МПР России. При назначении прочих рубок, соответствующих сплошным санитарным рубкам, превышающих площадь одного гектара, необходимо разрешение МПР России.

Водный кодекс РФ (ст. 113) устанавливает общие ограничения и требования по использованию и охране лесов водоохраных зон в целях предотвращения загрязнения, засорения и истощения водных объектов.

В лесах водоохраных зон и прибрежных защитных полос осуществление рубок главного пользования запрещено. Возможны рубки промежуточного пользования и другие лесохозяйственные мероприятия, обеспечивающие охрану водных объектов.

Предоставление в пользование лесов водоохраных зон осуществляется по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда (МПР России) в соответствии с лесным и водным законодательством РФ, который уполномочен осуществлять контроль за использованием лесов водоохраных зон и вправе приостановить либо запретить работы, оказывающие вредное влияние на состояние водных объектов.

Особенности проведения санитарно-оздоровительных мероприятий на ООПТ

В соответствии с Санитарными правилами в лесах Российской Федерации (утверждены приказом Рослесхоза от 15.01.98 № 10 в ред. Приказа Рослесхоза от 24.12.98 № 214, зарегистрированы Минюстом России 27.01.98 № 1458) в лесах ООПТ санитарно-оздоровительные мероприятия осуществляются в соответствии с установленным режимом пользования для данных ООПТ (то есть санитарно-оздоровительные мероприятия, не предусмотренные режимом конкретной ООПТ не допускаются).

В соответствии с п. 28 в заказниках, памятниках природы, природных и национальных парках, особо ценных лесных массивах выборочные санитарные рубки назначаются в исключительных случаях при возникновении очагов опасных видов вредителей и болезней, при наличии повышенного текущего патологического отпада, если их проведение предусмотрено законодательством РФ об ООПТ. Проведение выборочных санитарных рубок в лесах ООПТ допускается только при условии сохранения популяций редких и исчезающих видов и иных объектов охраны, находящихся в пределах ООПТ (т.е. при планировании выборочных санитарных рубок обязательно должно учитываться влияние этих рубок на популяции редких видов).

В соответствии с п. 29 проведение выборочных санитарных рубок

в указанных категориях защитности и особо защитных участках согласовывается с территориальными органами по охране окружающей природной среды (в настоящее время органы охраны окружающей среды и органы управления лесным хозяйством объединены в МПР России).

В соответствии с п. 45 в заповедных лесных участках, заказниках, памятниках природы, природных и национальных парках, особо защитных лесных участках, особо ценных лесных массивах сплошные санитарные рубки назначаются в исключительных случаях при возникновении или реальной опасности возникновения и распространения массовых очагов опасных видов вредителей и болезней, гибели насаждений в результате пожаров, промышленных выбросов и др., если их проведение предусмотрено законодательством России об ООПТ. Проведение сплошных санитарных рубок в указанных категориях защитности согласовывается с территориальными органами охраны окружающей природной среды.

В соответствии с п. 51 сроки и технологию проведения сплошных санитарных рубок увязывают с биологией основных вредителей и болезней, лесоводственной характеристикой насаждения, обеспеченностью его естественным возобновлением, с условиями произрастания и функциональным назначением насаждений, а также требованиями сохранения редких и исчезающих видов, занесенных в Красную книгу РФ или в Красную книгу субъекта РФ, и требованиями сохранения биоразнообразия лесов (т.е. даже разрешенные рубки могут проводиться только с учетом влияния этих рубок на популяции редких видов).

В соответствии с п. 51 очистка от захламленности не проводится в лесах ООПТ, где сохранение процессов естественного отпада и разложения древесины способствует или является необходимым для выполнения целевых функций лесов, если это не создает угрозы возникновения очагов вредителей или болезней и не противоречит Правилам пожарной безопасности в лесах РФ.

В соответствии с пунктом 59 проведение уборки захламленности в лесах ООПТ согласовывается с их администрациями или с территориальными органами охраны окружающей природной среды.

В соответствии с пунктом 1 приложения 2 (к пункту 22) разработка гарей в границах ООПТ осуществляется по согласованию с государственными органами охраны природы. Сроки разработки гарей в границах ООПТ могут быть изменены либо разработка гарей отменена, если это необходимо для обеспечения сохранности видов растений и животных, занесенных в Красную книгу РФ, а также в иных целях, связанных с охраной окружающей природной среды.

3.5.3. Пользование объектами животного мира

Особенности и ограничения пользования объектами животного мира на территориях государственных природных заказников, природных парков и особо охраняемых природных территориях иных категорий определяются индивидуальными положениями о них, утверждаемыми в порядке, установленном Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”.

Государственные природные заповедники

Согласно *Положению о государственных природных заповедниках в Российской Федерации* (утверждено постановлением Правительства РФ от 18 декабря 1991 г. в ред. постановления Правительства РФ от 23 апреля 1996 г. № 527), на территории заповедника запрещаются:

- промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром, за исключением случаев, предусмотренных Положением;
- интродукция животных с целью их акклиматизации;
- сбор зоологических коллекций, кроме предусмотренных тематикой и планами научных исследований в заповедниках.

В соответствии с этим же документом, на некоторых участках заповедника в порядке, определенном в Положении о нем, может быть разрешен любительский лов рыбы сотрудниками заповедника, а также гражданами, проживающими на его территории, для личного потребления (без права продажи). При этом в исключительных случаях на специально отведенных участках может допускаться любительский лов рыбы иными лицами, преимущественно местным населением.

Данным Положением установлено, что в ГПЗ отстрел (отлов) животных в научных и регуляционных целях допускается только по разрешениям государственных органов, в ведении которых находятся заповедники. В этой связи было утверждено *Положение о порядке добывания диких животных в регуляционных и научно-исследовательских целях на территории государственных природных заповедников Российской Федерации* (приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 24 в ред. приказа Минприроды РФ от 23.10.95 г. № 423).

Данный документ регламентирует порядок целевого изъятия млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий, рыб и других животных, находящихся на территориях ГПЗ в состоянии естественной свободы. Установлено, что добывание животных в регуляционных целях с целью сни-

жения численности производится лишь при полном отсутствии возможности их эффективного отвлечения с заповедной территории в охранные зоны или сопредельные угодья путем выкладки кормовых приманок, устройства кормовых полей, ремиз, улучшения защитных свойств окрестных угодий и другими способами, а также при невозможности снизить их численность на заповедной территории при помощи интенсивной охоты в угодьях сопредельных территорий. Отстрел животных в регуляционных целях допускается лишь тогда, когда проведение их животоотлова невозможно или нецелесообразно. Он не должен иметь характера промысловой, спортивной или любительской охоты и ориентироваться на использование массовых методов добычи, нарушающих заповедный режим.

Добывание (отстрел, отлов) диких животных на территориях ГПЗ в регуляционных целях допускается исключительно по специальным разрешениям, выдаваемым министерством, в ведение которого заповедник находится, по установленной форме, являющимся обязательным и единственным документом на осуществление этого мероприятия. Добывание (отстрел, отлов) диких животных в регуляционных целях на территориях охранных зон и в заказниках, находящихся в ведении ГПЗ, осуществляется по согласованию с министерством, по разрешениям (лицензиям) выдаваемым специально уполномоченными государственными органами, либо в порядке, определенном в положениях о конкретных заказниках и охранных зонах заповедников.

К проведению регуляционного отстрела животных допускаются лишь лица, имеющие охотничий билет с неистекшим сроком действия. Отстрел производится силами штатных работников заповедников. При отсутствии в штате заповедника необходимого числа охотников соответствующей квалификации допускается привлечение лиц, работающих в природоохранных и охотохозяйственных организациях, и имеющих необходимую квалификацию. Участие в регуляционных отстрелах на территории ГПЗ иностранных граждан не допускается.

Отстрел бродячих (т.е. находящихся без владельца далее 200 м от жилья) собак и домашних кошек на заповедной территории производится работниками, являющимися по занимаемой должности государственными инспекторами по охране заповедника, без специальных разрешений, повсеместно и круглогодично. Собаки, находящиеся на заповедной территории вместе с владельцами, отстрелу не подлежат.

Полученное при регуляционном отстреле диких копытных животных и бурых медведей мясо сдается торгово-заготовительным организациям или в сеть общего питания, а также может быть реализовано сотрудни-

кам заповедника и членам их семей (на условиях, аналогичных реализации продукции подсобного сельского хозяйства). Сдача (реализация) продукции регуляционной добычи (отстрела, отлова) должна подтверждаться соответствующими документами.

Средства, вырученные заповедником от реализации продукции регуляционной добычи (отстрела, отлова) животных, зачисляются на внебюджетные счета заповедников и являются их собственными средствами.

Добывание (отстрел, отлов) животных в научно-исследовательских целях на территории государственных природных заповедников допускается лишь в случаях, когда проведение этих мероприятий в пределах охранных зон заповедников и иных сопредельных территорий невозможно или нецелесообразно, и осуществляется по разрешениям, выдаваемым вышестоящим министерством. Не требуется специального разрешения министерства при проведении на территории заповедников следующих мероприятий (за исключением добычи животных, включенных в Красную книгу России):

- добывание землероек, мелких грызунов (мышинные, хомячки, тушканчиковые) и пищух;
- отлова (сбора) насекомых и других беспозвоночных животных;
- мечения и кольцевания зверей и птиц, не связанного с их изъятием из природной среды.

Перечисленные мероприятия производятся на основании утвержденных в установленном порядке планов и программ научно-исследовательских работ на территории заповедника (см. раздел 3.5.3).

Дополнительные виды пользования объектами животного мира могут иметь место в границах биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников. Конкретный режим особой охраны территории биосферного полигона устанавливается в соответствии с положением о нем, утверждаемым государственными органами, в ведении которых находятся государственные природные биосферные заповедники. На практике, положения о конкретных биосферных полигонах могут предусматривать ведение охоты и рыболовства в порядке, установленном положением о данном биосферном полигоне и действующими в соответствующих регионах правилами охоты и рыболовства.

В случае ведения самостоятельного охотопользования (ведение охотничьего хозяйства в границах своего биосферного полигона или охранной зоны), государственный природный биосферный заповедник должен в установленном порядке получить долгосрочную лицензию на пользование объектами животного мира, руководствуясь требованиями

ми Федерального закона “О животном мире” и *Положения о порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты* (утверждено приказом Минсельхоза России от 26.06.2000 г. № 567 в ред. приказа Минсельхоза России от 29.03.2001 г. № 304, зарегистрирован в Минюсте России 9 августа 2000 г. № 2341).

Национальные парки

На территориях национальных парков запрещает (ст.15 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”):

- интродукцию живых организмов в целях их акклиматизации;
- ведение промысловой охоты и рыболовства.

В этой связи следует заметить, что настоящий запрет относится именно к промысловой, а не к спортивной и любительской охоте и рыболовству.

Предусмотрено (ст.15), что в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования, где на специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков. В этом случае осуществление промысловой охоты и рыболовства не будет противоречить закону, если эта деятельность будет оговорена в индивидуальном положении о парке и будет вестись по согласованию с его дирекцией. Такая ситуация весьма актуальна для национальных парков в Сибири и на Севере Европейской части России.

Согласно части 2 ст.15 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”, на территориях национальных парков запрещаются, в частности, промысловые охота и рыболовство. В этой связи следует заметить, что настоящий запрет относится именно к промысловой, а не к спортивной и любительской охоте и рыболовству. Тем не менее, возникает вопрос: что делать ряду национальных парков Сибири и севера Европейской части России, где эта деятельность традиционно осуществляется (и осуществлялась задолго до создания парка)? Такая ситуация представляется вполне разрешимой. Согласно ч. 3 данной статьи, в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения (к которому, вне всяких сомнений, относится и русское), допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования, на специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность и связанные с ней виды пользования при-

родными ресурсами. В этом случае осуществление промысловой охоты и рыболовства не будет противоречить закону, если эта деятельность будет оговорена в индивидуальном положении о парке и будет вестись по согласованию с его дирекцией.

В границах рекреационной зоны национального парка могут находиться участки, предназначенные для спортивной и любительской охоты и рыболовства. Согласно *Положению о национальных природных парках Российской Федерации* (утверждено постановлением Совета Министров Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. № 769 и действует в части, не противоречащей Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях”) охотопользование на территориях национальных парков осуществляется ими самостоятельно или путем предоставления охотничьих угодий в аренду другим охотопользователям. В случае ведения самостоятельного охотопользования, национальный парк должен в установленном порядке получить долгосрочную лицензию на пользование объектами животного мира, руководствуясь требованиями Федерального закона “О животном мире” и *Положения о порядке выдачи долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты* (утверждено приказом Минсельхоза России от 26.06.2000 г. № 567 в ред. приказа Минсельхоза России от 29.03.2001 г. № 304, зарегистрирован в Минюсте России 9 августа 2000 г. № 2341).

3.5.4. Научно-исследовательская деятельность

В соответствии с Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” ГПЗ и национальные парки являются не только природоохранными и эколого-просветительскими, но и научно-исследовательскими учреждениями (соответственно ст.6 и ст.12). Организация и проведение научных исследований возложено на ГПЗ (ст.7), кроме того, на национальные парки (ст.13) возложена задача разработки научных методов охраны природы и осуществления экологического мониторинга.

Государственные природные заповедники

Согласно Положению о государственных природных заповедниках в Российской Федерации научно-исследовательская деятельность в ГПЗ направлена на изучение природных комплексов и долговременное слежение за динамикой природных процессов с целью оценки, прогноза экологической обстановки, разработки научных основ охраны природы, сохранения биологического разнообразия биосферы, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов.

Наиболее детальная регламентация организации и осуществления научных исследований в ГПЗ содержится в *Положении о научно-исследовательской деятельности государственных природных заповедников Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды* (утверждено приказом Госкомэкологии России от 10 апреля 1998 г. № 205). Согласно этому документу, научный профиль заповедника, необходимый объем и основные направления научно-исследовательской деятельности определяются Госкомэкологией России (ныне — МПР России) с учетом природных условий, исторических и социально-экономических особенностей формирования заповедника, приоритетных задач охраны природы в регионе. В отдельных заповедниках допускается ограничение научно-исследовательской деятельности рамками экологического мониторинга.

В заповедниках осуществляются прикладные и фундаментальные научные исследования в области экологии, биологии, почвоведения, физической географии и охраны окружающей среды, направленные на изучение природных комплексов и объектов и долговременное слежение за динамикой природных и антропогенных процессов с целью оценки и прогноза экологической обстановки, разработки научных основ охраны природы, сохранения ландшафтного и биологического разнообразия, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов и предотвращения ущерба экосистемам заповедников.

Мониторинговая деятельность заповедников направлена на сбор информации о состоянии природных комплексов и объектов, их компонентов и процессов в них протекающих. Экологический мониторинг в заповедниках осуществляется в рамках Единой государственной системы экологического мониторинга (ЕГСЭМ), имеет долговременный характер и является приоритетным направлением научно-исследовательской деятельности.

Научно-исследовательская деятельность на территориях заповедников, их охранных зон и биосферных полигонов, а также других ООПТ, находящихся в ведении заповедников, осуществляется методами, не противоречащими установленному на этих территориях режиму особой охраны.

Персональную ответственность за выполнение планов научно-исследовательских и мониторинговых работ, качество научной продукции, поддержание высокого научного уровня заповедника и его сотрудников, использование и сохранность научных фондов несет директор заповедника и наряду с ним заместитель директора по научной работе.

Организация и непосредственное руководство научными исследованиями и экологическим мониторингом, проводимыми в заповеднике, осу-

ществляются заместителем директора по научной работе, назначаемым (в заповедниках МПР России) директором заповедника по согласованию с МПР России и являющимся первым заместителем директора заповедника. В отдельных заповедниках организация и непосредственное руководство научными исследованиями и экологическим мониторингом может осуществляться начальником научного отдела.

Организация и выполнение конкретных научно-исследовательских и мониторинговых работ осуществляется научным отделом заповедника. В штат научного отдела могут входить научные сотрудники различных категорий и специальностей, инженеры по мониторингу, а также технический и рабочий персонал.

Научные исследования в заповеднике осуществляются:

- штатными научными сотрудниками и научно-техническим персоналом заповедника по планам научно-исследовательских работ, утвержденным в установленном порядке;
- научно-исследовательскими учреждениями, высшими учебными заведениями соответствующего профиля и отдельными лицами (в том числе иностранными) на договорных началах по общим с заповедником программам;
- иными штатными работниками научного отдела и других подразделений заповедника.

Экологический мониторинг в заповеднике осуществляется:

- штатными инженерами по мониторингу и техническим персоналом заповедника по долгосрочным планам;
- иными лицами на договорной основе.

К сбору информации по программе экологического мониторинга могут привлекаться также штатные научные сотрудники, научно-технический персонал и работники других подразделений заповедника.

Персональные должностные инструкции работников научного отдела заповедника разрабатываются заместителем директора заповедника по научной работе на основе типовых должностных инструкций. Персональные должностные инструкции утверждаются директором заповедника и доводятся под расписку до сведения работника (с указанием даты ознакомления); один экземпляр персональной должностной инструкции хранится в личном деле работника.

Проведение на территориях заповедников юридическими и физическими лицами, в том числе иностранными, научных исследований, не предусмотренных планами НИР заповедников, может осуществляться только на основе договора, согласованного с МПР России.

В научных отделах заповедников систематически организуются и про-

водятся научные семинары по актуальным проблемам научных исследований и экологического мониторинга. В научных отделах заповедников, имеющих несколько лабораторий, семинары могут проводиться на заседаниях лабораторий. Для участия в семинарах, в том числе и для выступлений с ключевыми докладами и сообщениями, приглашаются сотрудники сторонних научно-исследовательских организаций и вузов. Ежегодно в научных отделах заповедников следует проводить не менее двух научных семинаров. Участие в этих научных семинарах обязательно для всех научных сотрудников заповедника и штатных инженеров по мониторингу.

Тематика, время проведения, продолжительность и состав участников научного семинара определяются на заседании Ученого совета заповедника.

К числу важнейших критериев и показателей работы научных сотрудников заповедников наряду с участием в реализации утвержденных программ НИР относятся:

- подготовка и издание монографий (в том числе коллективных);
- подготовка и публикация научных работ (статей, тезисов докладов), в том числе в соавторстве, в отечественных и зарубежных периодических и иных научных изданиях, с обязательным учетом уровня цитируемости данных работ;
- участие в научных конференциях и совещаниях, в том числе зарубежных;
- повышение профессиональной квалификации, учеба в аспирантуре и докторантуре, подготовка и защита диссертаций.

Директор заповедника и его заместитель по научной работе оказывают всемерное содействие научным сотрудникам заповедника в осуществлении ими вышеупомянутой деятельности.

Директор заповедника и его заместитель по научной работе обязаны информировать и оказывать всемерную поддержку научным сотрудникам заповедников в вопросах, связанных с подготовкой заявок на гранты и получением исследовательских грантов, как коллективных, так и индивидуальных. При этом директор заповедника оказывает грантополучателям необходимое содействие в подготовке необходимой отчетной документации. Заявка на исследовательский грант, в том числе индивидуальный, на проведение работ на территории заповедника подлежит предварительному обсуждению на Ученом совете заповедника. В случаях, требующих подготовки заявки в сжатые сроки, заявка обсуждается на совещании у директора заповедника с участием его заместителя по научной работе и научных сотрудников заповедника.

Сведения о НИР, проводившихся сотрудниками заповедника за счет

исследовательских грантов, в том числе индивидуальных, в обязательном порядке включаются в отчетные документы заповедника, а полученная в результате этих работ научная продукция представляется в научные фонды заповедника. Участие сотрудников в научно-исследовательских работах, проводимых за счет исследовательских грантов, не является основанием для отказа от выполнения ранее возложенных на них служебных обязанностей.

Планирование научной деятельности в заповедниках осуществляется в соответствии с основными направлениями научных исследований, научным профилем заповедника и с учетом наиболее острых природоохранных проблем в регионе, оказывающих влияние на заповедные экосистемы. Проект перспективного плана НИР, в том числе мониторинговых работ (сроком на 5 лет), разрабатывается научным отделом по установленной форме, рассматривается на Ученом совете заповедника и представляется на утверждение в МПР России к 1 ноября года, предшествующего планируемому периоду.

В соответствии с утвержденным перспективным планом заповедниками разрабатывается план НИР на очередной год, который рассматривается Ученым советом заповедника и до 1 декабря года, предшествующего планируемому, утверждается директором заповедника. Годовые рабочие программы по отдельным темам и разделам составляются исполнителями до 1 января планируемого года, рассматриваются на Ученом совете заповедника и утверждаются директором.

Договора о научном сотрудничестве и хозяйственных договоров по научным темам, а также договора (контракты) о научно-исследовательских работах со сторонними физическими и юридическими лицами рассматриваются на Ученом совете заповедника и утверждаются директором.

Тематика научных работ, выполняемая по договорам (контрактам), включается в план НИР заповедника на соответствующий год с указанием исполнителя. Исполнители разделов и тем представляют промежуточные отчеты и первичные научные материалы, полученные в ходе полевых и экспериментальных работ, по завершении этапа работ (но не реже одного раза в год), а также при увольнении.

Итоговые научные отчеты по темам составляются руководителями тем на основании оперативных отчетов исполнителей (в соответствии с требованиями ГОСТа 7.32.91), рассматриваются на Ученом совете заповедника и представляются в МПР России в сроки, предусмотренные договором.

Отчеты по договорным темам, выполненные сторонними организациями, представляются в заповедник в распечатанном виде с обязательным приложением первичных материалов, предусмотренных договором,

а также на дискетах в стандартном формате в сроки, определенные договором. Сведения о НИР, проводившихся в течение года в заповеднике сторонними организациями и физическими лицами, и результаты этих исследований в обязательном порядке включаются в отчетные документы заповедника.

Документом, обобщающим всю информацию о состоянии природных комплексов заповедников и их изменениях, является принятая в системе заповедников страны программа *“Летопись природы”*²⁴. Программа *“Летописи природы”*, обязательная для научных отделов государственных природных заповедников, предусматривает изучение естественного хода процессов, протекающих в природе и выявление взаимосвязей между отдельными частями природного комплекса.

Задача данной программы состоит в целенаправленном комплексном сборе и фиксации фактических данных, всесторонне характеризующих изменения в заповедных экосистемах. Основные предъявляемые к ней требования — достоверность, массовость информации, ее репрезентативность, систематичность, методическая сопряженность разных исследований друг с другом, а также с общепринятыми методиками, обеспечивающая преемственность и сопоставимость данных.

Летопись природы обсуждается на Ученом совете, утверждается директором заповедника и представляется в МПР России к 1 июля года, следующего за отчетным, в печатном и электронном виде. Рекомендуется составлять Летопись природы по разработанной в заповеднике и утвержденной программе и методикам (Дифференцированная летопись). Тома Летописи природы сопровождаются систематическим и предметным указателями. Изменения в программе и методиках ведения Летописи природы в заповеднике допускаются только по согласованию с МПР России при наличии мотивированного обоснования и решения Ученого совета.

Научной продукцией заповедника являются:

- итоговые и промежуточные отчеты о научно-исследовательских работах (НИР), выполненные по утвержденным программам НИР заповедника, в том числе ежегодная Летопись природы, другие отчеты, подготовленные с участием сотрудников заповедника;
- рукописные труды, в том числе диссертации и отзывы на них, а также их авторефераты, рецензии, неопубликованные научные статьи и др.;
- научно-практические рекомендации по охране природы и рациональному природопользованию;

²⁴ Традиционным программно-методическим пособием в этой области является пособие К. П. Филонова и Ю. Д. Нухимовской *“Летопись природы в заповедниках СССР”* (М.: Наука, 1985).

- научно-методические разработки и рекомендации в области научных исследований и экологического мониторинга;
- программы научно-технических работ и технические задания;
- компьютерные базы данных и геоинформационные системы;
- первичная научная продукция, образовавшаяся в процессе НИР и зарегистрированная на бумажных, магнитных и иных носителях: тематические картотеки, сводные таблицы, дневники наблюдений, журналы регистрации, планы, карты, чертежи, схемы, рисунки, описания постоянных пробных площадей и др.;
- монографии и сборники научных трудов заповедника;
- публикации в отечественных и зарубежных периодических и иных научных изданиях;
- научные коллекции и музейные экспозиции;
- фото-, видео-, аудио- и фильмотеки, фотографии, негативы, слайды, видеоматериалы, представляющие научный интерес.

Документы и материалы, составляющие научную продукцию заповедника, являются результатом творческой деятельности и объектами авторского права; на них распространяется действие Закона Российской Федерации от 9 июня 1993 г. № 5351-1 “Об авторском праве и смежных с ним правах”.

МПР России может принимать решения об использовании и передаче научной продукции заповедников третьему лицу.

Научные фонды заповедников подразделяются на архивные, музейные и библиотечные. К архивным научным фондам относится научно-исследовательская и научно-техническая документация (НТД), образовавшаяся в процессе НИР:

- научная продукция на бумажных и магнитных носителях;
- фото-, видео- и киноматериалы;

Музейные фонды заповедников подразделяются на научные и экспозиционные, которые в свою очередь делятся на основные и вспомогательные:

- основные научные фонды включают научные коллекции — систематизированные собрания коллекционных образцов природных объектов: чучел, тушек, шкурок, скелетов и их частей, птичьих яиц и гнезд, раковин моллюсков, беспозвоночных животных (сухих или в фиксирующей жидкости), влажных или сухих препаратов животных и растений, образцов почв, минералов и горных пород, палеонтологических объектов и др.;
- основные экспозиционные фонды включают действующие музейные экспозиции, передвижные фотовыставки, видеофильмы о заповеднике, не потерявшие актуальность;
- вспомогательные научные и экспозиционные фонды включают дубликаты коллекционных материалов основных музейных фондов, необра-

ботанные коллекционные материалы, а также коллекционные материалы, малоценные в научном отношении.

Заповедники обязаны обеспечивать надежное хранение музейных фондов и свободный доступ к ним заинтересованных специалистов. Контроль за условиями хранения коллекций осуществляется МПР России. Коллекционные материалы из фондов заповедника могут быть переданы сторонним музейным и научным учреждениям, гарантирующим сохранность и доступ всех заинтересованных специалистов, при условии заключения соответствующего двустороннего договора. Решение о передаче коллекционных материалов третьему лицу может принимать МПР России, а также директор заповедника по согласованию с Ученым советом и МПР России.

К библиотечным научным фондам заповедника относятся:

- его научная библиотека;
- монографии, сборники научных трудов, публикации сотрудников заповедника в отечественных и зарубежных периодических и иных научных изданиях в виде оттисков, ксерокопий и др.

Исполнители тем и мероприятий обязаны в месячный срок по завершении темы или окончании этапа работ представлять в научный фонд заповедника материалы, предусмотренные перспективными и годовыми рабочими программами и отраженные в оперативном или итоговом отчете.

Ученый совет может создаваться в заповеднике, а также в региональном объединении заповедников, и он является научно-консультативным и совещательным органом. В состав Ученого совета могут входить:

- старшие, ведущие и главные научные сотрудники научных отделов заповедников;
- директора заповедников и их заместители по научной работе;
- сотрудники других подразделений заповедников, имеющие ученую степень;
- сотрудники сторонних научно-исследовательских учреждений и вузов, имеющие ученую степень;
- работники региональных природоохранных органов, имеющие ученую степень.

Решение о создании Ученого совета заповедника принимается директором (а Ученого совета регионального объединения — руководящим органом этого объединения) по согласованию с МПР России. В заповедниках, имеющих малочисленные научные отделы, Ученые советы не создаются. В этом случае их функции выполняют Ученые советы соответствующих региональных объединений, а при их отсутствии — Научно-технические советы заповедников.

Персональный состав Ученого совета заповедника утверждается МПР России по совместному представлению директора заповедника и его заместителя по научной работе, а Ученого совета регионального объединения — по представлению его руководящего органа. Председатель Ученого совета, его заместитель и секретарь избираются на первом заседании Ученого совета из числа его членов сроком на 2 года.

Ученый совет заповедника:

- готовит предложения по определению научного профиля заповедника и основных направлений его научно-исследовательской деятельности;
- рассматривает проекты перспективных и годовых планов и рабочих программ научно-исследовательских работ заповедника, а также отчеты об их выполнении;
- рассматривает проекты планов и рабочих программ научно-исследовательских работ научных сотрудников заповедника и их отчеты о результатах научной деятельности;
- обсуждает итоги и перспективы развития экологического мониторинга на заповедной территории;
- обсуждает вопросы издания научных трудов, подготовки к научным и научно-практическим совещаниям и конференциям;
- заслушивает научные доклады;
- рассматривает вопросы развития сотрудничества заповедника с другими научно-исследовательскими учреждениями и вузами;
- оценивает предложения о внедрении в практику результатов научных исследований заповедника;
- оценивает перспективные планы оптимизации территориальной структуры заповедника, его границ, создания в соответствующем регионе новых особо охраняемых природных территорий;
- рассматривает вопросы, связанные с подготовкой и повышением квалификации научных кадров;
- утверждает темы диссертаций и проводит их апробации;
- рассматривает и утверждает планы и программы проведения в заповеднике научных семинаров по актуальным проблемам.

Заседания Ученого совета проводятся не реже двух раз в год.

Работа Ученого совета проводится по годовым планам после их утверждения на предыдущем Ученом совете.

Решения Ученого совета заповедника, а также Ученого совета регионального объединения заповедников, касающиеся конкретного заповедника, вступают в силу после утверждения их директором этого заповедника. В случае несогласия с решением Ученого совета директор имеет право приостановить выполнение решения и немедленно доложить в МПР

России о возникших разногласиях, представив соответствующий протокол заседания. Окончательным в этом случае является решение Министерства. Решения Ученого совета регионального объединения заповедников, относящиеся к его компетенции, вступают в силу после утверждения руководящим органом указанного объединения.

При отсутствии в заповеднике Ученого совета его функции возлагаются на научно-технический совет, создаваемый и функционирующий также в соответствии с вышеупомянутым Положением, утвержденным приказом Госкомэкологии России от 10 апреля 1998 г. № 205.

Национальные парки

Согласно Положению о национальных природных парках Российской Федерации научно-исследовательская деятельность в национальных парках направлена на разработку и внедрение научных методов сохранения биологического разнообразия природных и историко-культурных комплексов и объектов в условиях рекреационного использования, оценку и прогноз экологической обстановки в регионе.

Научно-исследовательская деятельность в национальных парках проводится:

- штатными сотрудниками научных отделов и лабораторий национальных парков по планам научно-исследовательских работ, утвержденным научно-техническими советами этих парков;
- научно-исследовательскими учреждениями и высшими учебными заведениями соответствующего профиля на договорных началах по общим с национальными парками программам, согласованным с государственными органами управления, в ведении которых находятся национальные парки.

В национальных парках для рассмотрения вопросов научной, природоохранной, рекреационной и просветительской деятельности создаются научно-технические советы.

Состав научно-технических советов и положение о них утверждают государственными органами управления, в ведении которых национальные парки находятся.

3.5.5. Эколого-просветительская деятельность

В соответствии с Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” задача просвещения (в том числе экологического) возложена на ГПЗ (ст. 7) и национальные парки (ст. 13), дендрологические парки, ботанические сады (ст. 28), также предусмотрено использование в просветительских целях территорий природных парков (ст. 18).

Существенная роль в части регламентации этой деятельности принадлежит *Рекомендациям по организации и ведению эколого-просветительской деятельности в государственных природных заповедниках Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды* (утверждены Госкомэкологией России 3 августа 1999 г.).

Государственным комитетом Российской Федерации по охране окружающей среды и Федеральной службой лесного хозяйства России 28 июля 1998 г. была утверждена *Концепция работы государственных природных заповедников и национальных парков Российской Федерации по экологическому просвещению населения*.

Государственные природные заповедники

Согласно Рекомендациям по организации и ведению эколого-просветительской деятельности в государственных природных заповедниках Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды, необходимый объем и направления эколого-просветительской деятельности определяются каждым заповедником по согласованию с Госкомэкологией России (в настоящее время — с МПР России) с учетом природных условий, исторических и социально-экономических особенностей территории заповедника и прилегающего к нему региона. При этом эколого-просветительская деятельность ГПЗ осуществляется в целях:

- обеспечения поддержки идей заповедного дела широкими слоями населения как необходимого условия выполнения заповедниками своих природоохранных функций;
- содействия решению региональных экологических проблем;
- участия в формировании экологического сознания и развития экологической культуры населения.

Непосредственная организация и выполнение эколого-просветительской работы осуществляются специализированными структурными подразделениями заповедников — отделами экологического просвещения. В отдельных случаях возможно создание сектора экологического просвещения в структуре научного отдела либо отдела охраны заповедной территории.

Планирование эколого-просветительской деятельности в каждом заповеднике осуществляется с учетом его специфики, традиций и особенностью природоохранных проблем в данном регионе, а также указаний и поручений МПР России. Проект плана эколого-просветительской работы разрабатывается отделом (сектором) экологического просвещения по установленной форме, обсуждается на заседании научно-технического

совета заповедника и утверждается директором заповедника. Один экземпляр утвержденного плана высылается для согласования в МПР России до 30 декабря года, предшествующего планируемому периоду.

Основными направлениями эколого-просветительской деятельности ГПЗ являются:

- работа со средствами массовой информации;
- рекламно-издательская деятельность;
- создание кино- и видеопроодукции;
- музейное дело и организация визит-центров для посетителей;
- организация стационарных и передвижных экспозиций (фотостенды, фотовыставки, выставки детских рисунков и иных художественных работ);
- экологические экскурсии и познавательный туризм;
- работа со школьниками;
- взаимодействие с учителями и органами образования;
- проведение экологических праздников и акций.

Национальные парки

Согласно Положению о национальных природных парках Российской Федерации, эколого-просветительская деятельность национальных парков включает:

- выпуск буклетов, фотоальбомов, путеводителей, справочных материалов и иной печатной продукции;
- организацию музеев и экспозиций под открытым небом;
- создание и обустройство учебных экскурсионных троп и маршрутов;
- организацию школьных лесничеств;
- прохождение учебной и производственной практики студентами высших и средних специальных учебных заведений соответствующего профиля;
- освещение деятельности национальных парков в средствах массовой информации и иные формы и методы социально-экологического воспитания, образования и пропаганды экологических знаний.

3.5.6. Организация туристической деятельности

В практике заповедного дела систематически возникают вопросы, связанные с правовым регулированием эколого-туристической деятельности на ООПТ, в первую очередь в ГПЗ и национальных парках.

Основные понятия, связанные с рассматриваемым вопросом, изложены в Федеральном законе *“Об основах туристской деятельности в Российской Федерации”* от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ и в *Правилах сертификации туристских услуг и услуг гостиниц* (утверждены поста-

новлением Госстандарта России от 14 октября 1994 г. № 18, зарегистрированы в Государственном Реестре 29 мая 1995 г., рег. № РОСС RU.0001.01YI00).

Некоторые правовые понятия в сфере туристической деятельности:

туристские ресурсы — природные, исторические, социально-бытовые объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные потребности туристов, содействовать восстановлению и развитию их физических сил;

туристская индустрия — совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов общественного питания, объектов познавательного, делового, оздоровительного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, а также организаций, предоставляющих экскурсионные услуги и услуги гидов-переводчиков;

тур — комплекс услуг по размещению, перевозке, питанию туристов, экскурсионные услуги, а также услуги гидов-переводчиков и другие услуги, предоставляемые в зависимости от целей путешествия;

продвижение туристского продукта — комплекс мер, направленных на реализацию продукта (реклама, участие в специализированных выставках, ярмарках, организация информационных центров, издание каталогов, буклетов и другое);

туроператорская деятельность — деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая на основании лицензии юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем;

экскурсия — туристская услуга продолжительностью не более одного дня с целью ознакомления с культурными, историческими, архитектурными и другими объектами.

Туристическая деятельность может осуществляться фактически на всех категориях ОПТ и ООПТ в соответствии с законодательством в области ООПТ, организации туристической деятельности и индивидуальными положениями о данной ООПТ (не должна нарушать установленный режим ОПТ и противоречить целям создания данной ОПТ).

Организация туристической деятельности в заповедниках

Основу для организации туристической деятельности в ГПЗ составляют нормы Федерального закона об ООПТ и ГК РФ:

- возможность ведения **эколого-просветительской работы** с населением и деятельности, направленной на ее **выполнение** (ст. 9);
- возможность осуществлять предпринимательскую деятельность, постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых созданы ГПЗ, и соответствующую этим целям.

Цели же и задачи заповедников исчерпывающе определены в статьях 6 и 7 Федерального закона об ООПТ, к их числу относится и ведение эколого-просветительской деятельности.

Следует специально отметить, что Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” не предусматривает полного запрета посещения территорий ГПЗ. В соответствии с частью пятой статьи 9 этого Закона пребывание на территории заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, допускается с разрешения дирекций государственных природных заповедников.

В частности, пунктом 14 Положения о государственных природных заповедниках для реализации поставленной перед ними задач экологического просвещения населения *допускается организация и устройство на их территориях экскурсионных экологических маршрутов, а также размещение музеев природы* заповедников, в том числе с экспозицией под открытым небом.

В Рекомендациях по организации и ведению эколого-просветительской деятельности в государственных природных заповедниках Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды отмечено (п. 4.5), что экологические экскурсии и познавательный туризм — традиционные и высокоэффективные формы эколого-просветительской деятельности, так как возможность соприкоснуться с миром живой природы способна превратить посетителей в активных сторонников развития заповедного дела. Этими же Рекомендациями предусмотрены:

1. Возможность и целесообразность работы с туристами и проведения экскурсий определяются заповедниками самостоятельно с учетом их размеров, традиций, специфики природных и социально-экономических условий.

2. Вопросы регламентации экскурсионно-туристической деятельности, установления лимитов посещения, организации и обустройства экскурсионных маршрутов обсуждаются в установленном порядке на заседаниях научно-технических советов заповедников.

3. Перечень и описание экскурсионных маршрутов, проходящих по территории заповедника, включается в установленном порядке в индивидуальное Положение о заповеднике в качестве приложения к нему.

4. При развитии туристической деятельности заповедник должен обеспечить максимальную сохранность охраняемых природных комплексов, в том числе путем:

- научно обоснованного выделения посещаемой части территории;

- организации специально обустроенных экологических троп и маршрутов;
- оборудования экологических троп и маршрутов информационными стендами и аншлагами, установленных в правильно выбранных местах и несущих необходимую информационную и эмоциональную нагрузку;
- установления специальных правил поведения посетителей на охраняемой территории, введения специальных ограничений (в том числе сезонных) при посещении отдельных участков;
- разработки допустимых норм посещения, рассматриваемых научно-техническим советом заповедника;
- обеспечения постоянного контроля и слежения за состоянием посещаемой территории.

5. Заповедники, имеющие охранные зоны, биосферные полигоны, а также находящиеся в их ведении государственные природные заказники и памятники природы, пригодные и перспективные для развития познавательной экскурсионно-туристической деятельности, осуществляют эту деятельность преимущественно на вышеперечисленных территориях.

6. Экскурсионно-туристическая деятельность заповедников имеет исключительно познавательную направленность, посещение территорий заповедников в спортивных и иных развлекательных целях (включая “приключенческий” туризм) не осуществляется. В необходимых случаях исключения из этого правила устанавливаются по разрешению Госкомэкологии России и в порядке, предусмотренном индивидуальным Положением о заповеднике.

Организация туристической деятельности в национальных парках

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации “Об особо охраняемых природных территориях” **развитие экологического туризма** относится к числу **основных задач национальных парков России**, как природоохранных и эколого-просветительских учреждений. Определенным образом этот вопрос регламентирует и действующая нормативно-правовая база.

Обеспечение регулируемого туризма на территориях национальных парков осуществляется в соответствии с утвержденными проектами на основании лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма, предоставляемых дирекциями национальных парков, если предлагаемые услуги по организации обслуживания посетителей не противоречат целям деятельности национальных парков и не причиняют ущерба природным комплексам и объектам историко-культурного наследия.

При наличии соответствующих лицензий ее владельцам могут быть предоставлены в аренду земельные участки, природные объекты, здания и сооружения на условиях, определенных соответствующими договорами, заключаемыми с дирекциями национальных парков. Указанные договоры подлежат регистрации в государственных органах, в ведении которых находятся национальные парки.

Владелец лицензии представляет на утверждение дирекции национального парка и государственного органа, в ведении которого находится национальный парк, проектную документацию на все виды работ, осуществляемых им в соответствии с лицензией и договором об аренде.

Положением о порядке представления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков (утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 года № 916) установлено, что право на осуществление конкретных видов деятельности по обеспечению регулируемого туризма и условия их осуществления являются неотъемлемой частью правового статуса и режима территории национального парка и должны быть отражены в положении о нем.

Лицензия на осуществление упомянутых видов деятельности выдается дирекцией национального парка и действительна только на его территории.

Лицензия является официальным документом, который разрешает осуществление указанного в нем вида деятельности в течение установленного срока, а также определяет условия его осуществления. Форма лицензии утверждается государственным органом, в ведении которого находятся национальные парки.

Для получения лицензии заявитель представляет в дирекцию национального парка:

- а) заявление о выдаче лицензии с указанием:
 - для юридических лиц — наименования и организационно-правовой формы, юридического адреса, номера расчетного счета, наименования обслуживающего банка;
 - для физических лиц — фамилии, имени, отчества, паспортных данных (серия, номер, когда и кем выдан, место жительства);
 - вида деятельности;
 - срока действия лицензии;
- б) копии учредительных документов (если они не заверены нотариусом — с предъявлением оригиналов);
- в) копию свидетельства о государственной регистрации юридического лица;

- г) документ, подтверждающий оплату рассмотрения заявления;
- д) справку налогового органа о постановке на учет или свидетельство о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя со штампом налогового органа;
- е) сведения о профессиональной подготовке специалистов и рабочих;
- ж) данные о нормативно-методическом обеспечении, организационно-технических возможностях и оснащении для выполнения соответствующих видов деятельности.

Рассмотрение заявления о выдаче лицензии и выдача лицензии осуществляются на платной основе, а лицензия выдается после представления заявителем документа, подтверждающего ее оплату. Платежи за рассмотрение заявления о выдаче лицензии взимаются в размере одной десятой установленного законом минимального размера оплаты труда, а за выдачу лицензии (или ее копии) — не более одного установленного законом минимального размера оплаты труда. В случае проведения дополнительной (в том числе независимой) экспертизы связанные с этим расходы не включаются в фиксированную лицензионную плату и оплачиваются отдельно. Плата за рассмотрение заявления и плата за выдачу лицензии поступают в доход федерального бюджета.

Уведомление об отказе в выдаче лицензии представляется заявителю в письменном виде в 3-дневный срок со дня принятия соответствующего решения с указанием причин отказа.

Основанием для отказа в выдаче лицензии является:

- наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной или неполной информации;
- отрицательное экспертное заключение, установившее несоответствие условиям, необходимым для осуществления соответствующего вида деятельности.

Лицензия подписывается директором национального парка и заверяется печатью этого учреждения и выдается на срок не менее 3 лет. По заявлению лица, обратившегося за ее получением, лицензия может выдаваться на меньший срок. Продление срока действия лицензии производится в порядке, установленном для ее получения.

Лицензия выдается отдельно на каждый вид деятельности. Передача лицензии другому юридическому или физическому лицу запрещается.

Переоформление лицензии производится в порядке, установленном для ее получения.

Дирекция национального парка приостанавливает действие лицензии или аннулирует ее в случае:

- представления лицензиатом соответствующего заявления;

- обнаружения недостоверных или искаженных данных в документах, представленных для получения лицензии;
- нарушения лицензиатом условий, предусмотренных лицензией;
- невыполнения лицензиатом предписаний или распоряжений государственных органов или приостановления ими деятельности юридического лица, а также физического лица, занимающегося предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- ликвидации юридического лица или прекращения действия свидетельства о государственной регистрации физического лица в качестве предпринимателя.

Согласно *Положению о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха* (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 года № 926) в аренду могут быть предоставлены земельные участки и природные объекты, которые находятся в пользовании (владении) национальных парков и передача которых в аренду допускается законодательством РФ. Предоставление земельных участков, природных объектов в аренду для целей, связанных с обеспечением регулируемого туризма и отдыха, может осуществляться на срок до 50 лет.

Предоставление в аренду зданий и сооружений осуществляется в соответствии с требованиями ГК РФ.

Земельные участки, природные объекты предоставляются в аренду по результатам конкурса или аукциона. Если по истечении установленного срока подачи заявок на участие в конкурсе или аукционе в дирекцию национального парка поступило только одно заявление, договор аренды может быть заключен путем прямых переговоров.

Порядок и условия проведения конкурса или аукциона устанавливаются дирекцией национального парка в соответствии с требованиями гражданского законодательства Российской Федерации.

В конкурсе или аукционе могут участвовать только юридические и физические лица, имеющие лицензию на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма на территории национального парка и представившие проектную документацию на все виды работ, осуществление которых предусматривается этой лицензией.

Проектная документация разрабатывается за счет средств участников конкурса или аукциона.

Победитель конкурса или аукциона заключает с национальным парком договор аренды.

Субаренда (поднаём) земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территории национального парка и передача арендатором своих прав и обязанностей по договору аренды другому лицу (перенаём), предоставление арендованного имущества в безвозмездное пользование, а также передача арендных прав в залог и внесение их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив не допускаются.

Размер арендной платы за пользование земельными участками, природными объектами определяется по соглашению сторон, но не ниже базовых размеров арендной платы, устанавливаемых соответствующими органами исполнительной власти при аренде земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

3.6. Организация специальной охраны ООПТ

3.6.1. Заповедники и национальные парки

Согласно Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях” охрана природных комплексов и объектов на территориях ГПЗ и национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией по охране этих территорий. Работники инспекции входят в штат соответствующих заповедников и национальных парков согласно статье 33.

Директора ГПЗ и национальных парков и их заместители являются соответственно главными государственными инспекторами и их заместителями по охране территорий заповедников и национальных парков.

В состав специальной государственной инспекции по охране территорий заповедников и национальных парков входят:

- главные государственные инспекторы;
- их заместители;
- старшие государственные инспекторы;
- участковые инспекторы;
- государственные инспекторы.

Полномочия инспекторов зависят от их статуса (см. таблица 8).

Государственные инспекторы по охране территорий заповедников и национальных парков пользуются всеми правами должностных лиц государственной лесной охраны и других специально уполномоченных государственных органов РФ в области охраны окружающей природной среды.

Должностные обязанности старшего государственного инспектора по охране территории заповедника (национального парка) (по постановлениям Министерства труда и социального развития РФ от 16 октября 1998 г. № 42 и от 19 июля 2001 г. № 57):

- осуществляет государственный контроль за соблюдением установленно-го режима особой охраны и других требований природоохранительного за-конодательства на соответствующей территории;
- проверяет у лиц, находящихся на территории заповедника (национально-го парка), документы на право пребывания на этой территории;
- проверяет документы на право осуществления деятельности в области природопользования и иной деятельности на прилегающей к территории заповедника (национального парка) территории охранной зоны;
- задерживает лиц, нарушивших законодательство, и доставляет указанных нарушителей в правоохранительные органы;
- изымает у нарушителей законодательства продукцию и орудия незакон-ного природопользования, транспортные средства, а также именные доку-менты, разрешающие природопользование на соответствующей особо охра-няемой природной территории;
- производит в установленном порядке досмотр транспортных средств и личных вещей;
- контролирует соблюдение требований законодательства на любых объек-тах, находящихся на территории заповедника (национального парка) и его охранной зоны, и приостанавливает хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую установленному режиму особой охраны;
- разрабатывает планы лесохозяйственных, противопожарных и режимных мероприятий по зоне охраны заповедной территории и руководит проведе-нием этих мероприятий;
- контролирует своевременное и правильное оформление протоколов и иной документации о нарушениях режима особой охраны, лесных пожарах или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территории заповедника (национального парка);
- своевременно направляет соответствующим должностным лицам прото-колы и иную документацию о нарушениях режима особой охраны и лесных пожарах, орудия незаконного природопользования и другое имущество, изъя-тое у нарушителей;
- обеспечивает в установленном порядке сдачу, оприходование и реализа-цию изъятой продукции незаконного природопользования;
- незамедлительно принимает меры к ликвидации возникших пожаров;
- организует рейды по борьбе с браконьерством и иными нарушениями ре-жима особой охраны;
- представляет по поручениям администрации заповедника (наци-онального парка) в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;
- ведет книгу учета нарушений режима особой охраны на определённой ему к охране особо охраняемой природной территории;
- осуществляет выдачу лесных билетов на побочные лесные пользования с одновременным ведением книги учета побочных лесных пользований, а также ордеров на мелкий отпуск древесины;
- систематически контролирует соблюдение всеми, работающими на охра-

няемой территории: сотрудниками заповедника (национального парка) и работниками иных организаций установленного режима охраны, правил отпуски древесины на корню, рубок леса, побочного пользования лесом, пожарной безопасности и санитарных правил в лесах;

- проводит освидетельствование мест рубок и заготовленной древесины;
- контролирует содержание в исправном состоянии аншлагов, противопожарных объектов, линий связи, квартальных, лесосечных, деляночных столбов, других знаков и указателей, а также служебных и жилых строений на определённой ему к охране особо охраняемой природной территории, закреплённого транспорта, средств связи, оружия, боеприпасов, других материальных ценностей, в том числе принятого на временное хранение имущества, изъятого у нарушителей заповедного режима;
- осуществляет контроль за состоянием дорог, просек, троп и мостов на охраняемой территории;
- обеспечивает соблюдение подчиненными работниками правил техники безопасности, в том числе при обращении с оружием;
- организует мероприятия по повышению теоретических и практических знаний работников специальной государственной инспекции по охране территории заповедника (национального парка);
- организует и проводит разъяснительную работу среди населения по профилактике нарушений режима особой охраны, о правилах противопожарной безопасности в лесах и иных требованиях природоохранного законодательства;
- оказывает помощь в организации лесоустроительных, иных проектно-изыскательских и научно-исследовательских работ на определённой ему к охране особо охраняемой природной территории, в том числе учетных и инвентаризационных, а также мероприятий по регулированию численности животных;
- периодически проверяет ведение работниками охраны заповедника (национального парка) фенологических и других наблюдений, фиксируемых в служебных дневниках и иной установленной документации;
- проводит ревизии обходов;
- контролирует и своевременно информирует руководство заповедника (национального парка) об изменении и ухудшении экологического состояния природных комплексов;
- определяет расстановку кадров в возглавляемом структурном подразделении, обеспечивает соблюдение трудовой и производственной дисциплины.

Государственные инспекторы по охране территорий заповедников и национальных парков при исполнении служебных обязанностей имеют право применять в установленном порядке специальные средства (наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, устройства для принудительной остановки транспорта, служебных собак) и обеспечиваются бронежилетами и другими средствами индивидуальной защиты. При осуществлении возложенных на них задач им разрешено ношение служебного огнестрельного оружия. О каждом

случае применения служебного оружия должностное лицо обязано незамедлительно в течение суток сообщить в территориальные органы внутренних дел по месту применения оружия и администрации по месту работы.

Государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков подлежат обязательному государственному страхованию в соответствии с законодательством РФ.

Важно отметить, что дела об административных нарушениях правил охраны и использования природных ресурсов на ООПТ помимо главных государственных инспекторов по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков и их заместителей вправе рассматривать должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль (ст. 23.29. КоАП РФ).

Должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль:

- главный государственный инспектор Российской Федерации по охране природы и его заместители;
- старшие государственные инспектора Российской Федерации по охране природы;
- государственные инспектора Российской Федерации по охране природы;
- главные государственные инспектора Российской Федерации по охране природы в зоне своей деятельности и их заместители;
- старшие государственные инспектора Российской Федерации по охране природы в зоне своей деятельности;
- государственные инспектора Российской Федерации по охране природы в зоне своей деятельности;
- главные государственные инспектора субъектов Российской Федерации по охране природы и их заместители;
- старшие государственные инспектора субъектов Российской Федерации по охране природы;
- государственные инспектора субъектов Российской Федерации по охране природы;
- главные государственные инспектора по охране природы в зоне деятельности соответствующих городских, межрайонных, районных природоохранных структур в составе территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области охраны окружающей среды, их заместители;
- государственные инспектора по охране природы в зоне деятельности соответствующих городских, межрайонных, районных природоохранных структур в составе территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области охраны окружающей среды.

3.6.2. Иные особо охраняемые территории

Согласно статье 35 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других ООПТ осуществляется государственными органами, в ведении которых они находятся, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами РФ, а также нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Работники, осуществляющие охрану территорий государственных природных заказников федерального значения, пользуются теми же правами, что и государственные инспекторы по охране ГПЗ и национальных парков.

Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут осуществлять охрану ООПТ регионального и местного значения через специально созданные для этой цели структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями.

Охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других ООПТ (кроме ГПЗ и национальных парков) осуществляется в большинстве случаев силами органов государственного охотничьего надзора, государственной лесной охраны, органами рыбоохраны. Для охраны территорий государственных природных заказников федерального значения, находящихся в ведении Минсельхоза России и МПР России, в каждом заказнике создаются специальные штатные службы охраны.

В ряде природных парков для охраны их территорий также созданы специальные службы охраны, входящие в штат этих парков. Например, наличие такой специальной инспекторской службы со значительными полномочиями предусмотрено *Положением о природном парке “Ленские Столбы”* (утверждено постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 10 февраля 1995 г. № 39).

Положениями о природных парках “Южно-Камчатский”, “Налычево” и “Быстринский” (утверждены постановлениями Главы администрации Камчатской области) предусмотрено, что их охрана осуществляется, в частности, их дирекциями, специалисты которых “наделяются правами, определенными статьей 34 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”.

Постановлением администрации Красноярского края от 22 мая 2001 г. № 337-П утвержден Перечень должностных лиц краевого государственного учреждения “Дирекция по особо охраняемым природным территориям Красноярского края”, относимых к категории государственных инспекторов по охране особо охраняемых природных территорий краевого значения.

Таблица 8. Полномочия государственных инспекторов по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков (по нормам Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”).

Полномочия	Гос. инспектора	Старшие гос. инспектора	Главные гос. инспектора /их заместители
проверять у лиц, находящихся на территориях заповедников и национальных парков, разрешение на право пребывания на указанных территориях;	+	+	+
проверять документы на право осуществления природопользования и иной деятельности на территориях охранных зон заповедников и национальных парков;	+	+	+
задерживать на территориях ГПЗ, национальных парков и их охранных зон лиц, нарушивших законодательство РФ об ООПТ, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы;	+	+	+
изымать у нарушителей продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства, а также именные документы, разрешающие природопользование на соответствующей ООПТ;	+	+	+
производить в установленном порядке личный досмотр транспортных средств и личных вещей;	+	+	+
беспрепятственно посещать любые объекты, находящиеся на территориях ГПЗ, национальных парков, их охранных зон для проверки соблюдения требований законодательства РФ об ООПТ;	+	+	+
приостанавливать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую режиму особой охраны ГПЗ, национальных парков и их охранных зон;	+	+	+
запрещать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую режиму ГПЗ, национальных парков, их охранных зон;			+
направлять материалы о привлечении лиц, виновных в нарушениях установленного режима ГПЗ и национальных парков, к административной ответственности в правоохранительные органы;	+	+	+
налагать административные взыскания за нарушения законодательства РФ об ООПТ;			+
предъявлять иски физическим и юридическим лицам о взыскании в пользу ГПЗ и национальных парков средств в счет возмещения ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам на их территории и в их охранных зонах в результате нарушений режима;			+
в случаях, предусмотренных действующим законодательством, направлять материалы о нарушениях законодательства РФ об ООПТ в правоохранительные органы			+
производить осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;	+	+	+
производить арест товаров, транспортных средств и иных вещей.	+	+	+

Государственные инспекторы по охране особо охраняемых природных территорий краевого значения в Красноярском крае:

- директор — главный государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- заместитель директора — заместитель главного государственного инспектора по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- начальник отдела — старший государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- заместитель начальника отдела — старший государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- главный специалист — государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- ведущий специалист — государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- начальник краевой специализированной инспекции — старший государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- начальник межрайонной специализированной инспекции — старший государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- старший государственный инспектор — старший государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- участковый инспектор — государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края;
- государственный инспектор — государственный инспектор по охране особо охраняемых природных территорий Красноярского края.

3.7. Ответственность за нарушения режима охраняемых природных территорий

3.7.1. Административная ответственность

С 1 июля 2002 г. административная ответственность за нарушение законодательства об ООПТ устанавливается статьей 8.39 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

**Кодекс Российской Федерации об административных
правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ**

Статья 8.39. Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях.

Нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, на иных особо охраняемых природных территориях либо в их охранных зонах (округах) -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда с конфискацией орудий совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой; на должностных лиц — от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда с конфискацией орудий совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой; на юридических лиц — от трехсот до четырехсот минимальных размеров оплаты труда с конфискацией орудий совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или без таковой.

По смыслу этой статьи под нарушениями установленного режима следует понимать действия, совершаемые вопреки требованиям, содержащимся в разделах “Режим” (“Режим особой охраны”) индивидуальных положений о ГПЗ, о биосферном полигоне ГПЗ, о национальном парке, о государственном природном заказнике, находящемся в ведении заповедника, положения об охранный зоне ГПЗ или национального парка, а также в положении о любой другой ООПТ либо ее охранный зоне, созданных в соответствие с законодательством.

Под нарушением иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на ООПТ и в их охранных зонах следует понимать действия, непосредственно не противоречащие требованиям, содержащимся в вышеупомянутых документах, но запрещаемые иными правовыми актами (например, Правилами пожарной безопаснос-

ти в лесах Российской Федерации, Санитарными правилами в лесах Российской Федерации, региональными правилами охоты, бассейновыми правилами любительского и спортивного рыболовства и т. п.).

Вопрос о привлечении физического или юридического лица к административной ответственности должен решаться в строгом соответствии с принципом презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ):

1. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

2. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

3. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

4. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица”.

“орудия незаконного природопользования” — предметы, используемые для добывания (заготовки) и уничтожения объектов животного и растительного мира (оружие и иные приспособления, используемые для охоты, орудия рыболовства, бензопилы, иные орудия лесопользования и т. п.);

“продукция незаконного природопользования” — животные, растения, грибы, палеонтологические объекты, минералы, иные природные объекты, добытые (заготовленные) в ходе нарушения заповедного режима, а также их части и полученная из них продукция;

“транспортные средства” — плавучие (в том числе подвесные лодочные моторы), наземные (в том числе гужевого транспорт) и иные транспортные средства, используемые для транспортировки нарушителей, орудий и продукции незаконного природопользования;

“соответствующие документы” — документы, связанные с охраной окружающей природной среды и использованием природных ресурсов (разрешения, лицензии, лесные и лесорубочные билеты, ордера на отпуск леса, охотничьи и рыболовные билеты и т. п.).

Конфискация

Согласно ст. 3.7 КоАП РФ конфискация назначается судом. При этом конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию. Согласно этой же статье **не является конфискацией** изъятие из незаконного владения лица орудия или предмета административного правонарушения, изъятых

из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

В качестве подобных орудий и иных предметов совершения правонарушения следует рассматривать, например, оружие, изъятое у владельцев при отсутствии у них соответствующих разрешений (лицензий) на его хранение и ношение, орудия рыбной ловли, запрещенные к использованию в данной местности действующими правилами рыболовства, незаконно добытую продукцию охоты, рыболовства, лесопользования. При этом согласно ст. 29.10 КоАП РФ в постановлении по делу об административном правонарушении должны быть решены вопросы об изъятых вещах, если в отношении их не применено наказание в виде конфискации или возмездного изъятия.

Ответственность юридических лиц

Юридические лица признаются виновными в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у них имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ).

В соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое (в том числе должностное) лицо, равно как привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Ответственность должностных лиц

КоАП РФ значительно расширил и детализировал понятие “должностное лицо”. Согласно ст. 2.4 КоАП РФ административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным лицом следует понимать лицо, осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах

местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, в Вооруженных Силах и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность **как должностные лица**, если законом не установлено иное.

В соответствии со статьей 2.5 КоАП РФ военнослужащие, призванные на военные сборы граждане, работники органов внутренних дел и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, за нарушение законодательства **об охране окружающей среды** несут ответственность на общих основаниях (*ранее такое правило действовало лишь в отношении нарушений правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов*). Административный штраф не может быть наложен лишь на военнослужащих, **проходящих военную службу по призыву**.

Освобождение от ответственности

В соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения должностное лицо, уполномоченное решить дело, может освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. В этом случае, согласно ст. 29.9 КоАП РФ, по результатам рассмотрения выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Согласно ст. 2.7 КоАП РФ не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем вред предотвращенный.

Согласно ст. 2.8 КоАП РФ не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать характер и противоправность своих действий вследствие хронического либо временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Постановление по административному делу

В соответствии со ст.31.1 постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления (если оно не было обжаловано или опротестовано); после истечения срока для обжалования решения по жалобе или протесту (если оно не было обжаловано или опротестовано); немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе или протесту.

Согласно ст.31.9 КоАП РФ постановление о назначении административного взыскания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение года со дня его вступления в законную силу (*ранее не подлежало исполнению постановление о наложении административного взыскания, если оно не было обращено к исполнению в течение трех месяцев со дня вынесения*). При этом течение срока давности прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления. Истечение срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его имущества и доходов, на которые может быть обращено административное взыскание.

Лица, уполномоченные рассматривать административные дела

Следует отметить, что дела о нарушениях правил охраны и использования природных ресурсов на ООПТ, предусмотренных ст. 8.39 КоАП РФ, помимо главных государственных инспекторов по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков и их заместителей (ст. 23.25 КоАП РФ) вправе рассматривать должностные лица органов, осуществляющих государственный экологический контроль (ст. 23.29 КоАП РФ), а именно:

- 1) главный государственный инспектор Российской Федерации по охране природы и его заместители;
- 2) старшие государственные инспектора Российской Федерации по охране природы;
- 3) государственные инспектора Российской Федерации по охране природы;
- 4) главные государственные инспектора Российской Федерации по охране природы в зоне своей деятельности и их заместители;
- 5) старшие государственные инспектора Российской Федерации по охране природы в зоне своей деятельности;
- 6) государственные инспектора Российской Федерации по охране природы в зоне своей деятельности;

- 7) главные государственные инспектора субъектов Российской Федерации по охране природы и их заместители;
- 8) старшие государственные инспектора субъектов Российской Федерации по охране природы;
- 9) государственные инспектора субъектов Российской Федерации по охране природы;
- 10) главные государственные инспектора по охране природы в зоне деятельности соответствующих городских, межрайонных, районных природоохранных структур в составе территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области охраны окружающей среды, их заместители;
- 11) государственные инспектора по охране природы в зоне деятельности соответствующих городских, межрайонных, районных природоохранных структур в составе территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области охраны окружающей среды.

3.7.2. Уголовная ответственность

Уголовная ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий установлена рядом статей Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ):

1) ст. 262: нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, — наказывается штрафом в размере от ста до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Нарушение режима ООПТ представляет собой совершение действий, которые прямо запрещены соответствующим законодательством (см. разделы 3.5 и 3.6) и конкретным положением о данном ООПТ. Поскольку в статье не выделены квалифицирующие признаки данного преступления степень значительного ущерба может быть учтена судом по его усмотрению так же, как и степень общественной опасности нарушения²⁵;

²⁵ Дубовик О.Л. *Экологические преступления: Комментарий к главе 26 Уголовного кодекса Российской Федерации*. М.: Издательство "Спарк", 1998 — с. 253.

2) ст. 256: незаконная добыча рыбы, морского зверя и иных водных животных или промысловых морских растений, если это деяние совершено на территории заповедника или заказника, —

наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, —

наказывается штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3) ст. 258: незаконная охота, если это деяние совершено на территории заповедника или заказника, —

наказывается штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев.

То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, —

наказывается штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

4) ст. 260: самовольная порубка леса на территории государственного природного заповедника, национального парка, природного парка, памятника природы, а также в лесах других особо охраняемых природных территорий, отнесенных к первой группе либо к особо защитным участкам леса может повлечь за собой уголовную ответственность.

**Уголовный кодекс Российской Федерации
от 24 мая 1996 г. №63-ФЗ**

Статья 260. Незаконная порубка деревьев и кустарников

1. Незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах первой группы либо в особо защитных участках лесов всех групп, а также деревьев, кустарников и лиан, не входящих в лесной фонд или запрещенных к порубке, если эти деяния совершены в значительном размере, — наказываются штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до шести месяцев до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

2. Незаконная порубка, а равно повреждение до степени прекращения роста деревьев, кустарников и лиан в лесах всех групп, а также насаждений, не входящих в лесной фонд, если эти деяния совершены:

а) группой лиц; б) неоднократно; в) лицом с использованием своего служебного положения; г) в крупном размере, —

наказываются штрафом в размере от двухсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные в особо крупном размере, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, —

наказываются штрафом в размере от пятисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти месяцев до одного года, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

При применении ст. 260 значительным размером признается ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам, исчисленный по установленным Правительством Российской Федерации таксам, в двадцать раз превышающий минимальный размер оплаты труда²⁶, установленный законодательством Российской Федерации на мо-

²⁶ Согласно Федеральному закону от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ “О минимальном размере оплаты труда” минимальный размер оплаты труда при расчете штрафов и исков установлен в сумме 100 рублей в месяц.

мент совершения преступления, крупным размером — в двести раз, особо крупным — в пятьсот раз.

3.7.3. Гражданская имущественная ответственность

Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах ООПТ, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии — по фактическим затратам на их восстановление.

Система такс для исчисления размера ущерба

Чаще всего на практике используются следующие утвержденные на федеральном уровне таксы и методики исчисления размера ущерба, причиненного природным комплексам и объектам в границах особо охраняемых природных территорий:

1. *Таксы для исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный лесному фонду и не входящим в лесной фонд лесам нарушением лесного законодательства Российской Федерации* (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2001 г. № 388).

По данным таксам размер взыскания исчисляется в кратном увеличении стоимости древесины незаконно срубленных, выкопанных, уничтоженных или поврежденных до степени прекращения роста деревьев, исчисленной по ставкам лесных податей за древесину, отпускаемую на корню. При этом размер взысканий, рассчитанный в соответствии с настоящими таксами, увеличивается за нарушение, совершенное:

а) в лесах I группы, на защитных участках лесов всех групп, а также в городских лесах, — в 2 раза;

б) в лесах национальных парков и на других ООПТ, — в 3 раза;

в) в лесах государственных природных заповедников и на заповедных лесных участках, — в 5 раз.

2. *Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов* (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 г. № 515 с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 724).

По данным таксам размер взыскания исчисляется в рублях за 1 экземпляр независимо от размера и веса. Так, при незаконном вылове русского осетра ущерб исчисляется в размере 8350 рублей.

3. *Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства унич-*

тожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 724).

По данным таксам размер взыскания исчисляется в рублях за 1 экземпляр независимо от размера и веса. При этом за уничтожение, незаконный вылов или добычу водных биоресурсов на территории ГПЗ, национальных парков и их охранных зон ущерб исчисляется в 3-кратном размере таксы, а на других ООПТ — в 2-кратном размере таксы за экземпляр соответствующего вида (подвида).

4. *Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты* (утверждены приказом Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации от 25 мая 1999 г. № 399; зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 24 июня 1999 г., рег. № 1812).

По данным таксам размер взыскания за незаконный отстрел или умерщвление другими способами одной особи независимо от пола и возраста исчисляется в кратности к минимальному размеру оплаты труда, установленному федеральным законом. В случае причинения ущерба объектам животного мира, отнесенным к объектам охоты, на территории государственных заповедников и государственных заказников ущерб исчисляется в двойном размере по сравнению с указанным в шкале.

5. *Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира* (утверждены приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации от 4 мая 1994 г. № 126; зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 6 июня 1994 г., рег. № 592), включающие:

- Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением наземных млекопитающих, птиц, рептилий, амфибий и наземных беспозвоночных животных (исключая виды и подвиды, занесенные в Красную книгу Российской Федерации);
- Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации;

- Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием, сбором, заготовкой или уничтожением объектов растительного мира, относящихся к видам растений и грибов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также уничтожением, истощением и разрушением мест их произрастания;

По каждой из вышеупомянутых групп такс размер взыскания за ущерб исчисляется независимо от пола и возраста в размере кратном минимальной месячной оплаты труда. За добывание или уничтожение объектов флоры и фауны на территории ГПЗ, национальных парков и их охранных зон ущерб исчисляется в 3-кратном размере таксы, а на других ООПТ — в 2-кратном размере от такс за каждую особь соответствующего вида (подвида).

6. *Временная методика оценки ущерба, наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах* (утверждена 20 октября 1989 г. Госкомприродой СССР и 18 декабря 1989 г. Минрыбхозом СССР, согласована 21 декабря 1989 г. с Минфином СССР).

7. *Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами* (утвержден 10 ноября 1993 г. Роскомземом и 18 ноября 1993 г. Минприродой России по согласованию с Минсельхозом России, Госсанэпиднадзором России и Россельхозакадемией).

8. *Инструкция по определению ущерба, причиняемого лесными пожарами* (утверждена приказом Рослесхоза от 3 апреля 1998 г. № 53).

Согласно настоящей Инструкции суммарный ущерб от лесного пожара включает:

- стоимость потерь древесины на корню в средневозрастных, припевающих, спелых и перестойных насаждениях;
- ущерб от повреждения молодняков естественного и искусственного происхождения;
- ущерб от повреждения ресурсов побочного лесопользования;
- расходы на тушение лесных пожаров;
- стоимость сгоревших объектов и готовой продукции в лесу (снижение стоимости объектов и готовой продукции, поврежденных пожаром);
- расходы на расчистку горельников и дополнительные санитарные рубки в насаждениях, поврежденных лесными пожарами;
- ущерб от снижения почвозащитных, санитарно-гигиенических, водоохраных и других средообразующих функций леса;
- ущерб от загрязнения воздушной среды продуктами горения;

- ущерб от гибели животных и растений, включая занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

В расчетах ущерба от лесного пожара используются действующие региональные ставки лесных податей, лесотаксационные и экономические нормативы.

Возмещение вреда в гражданском законодательстве

Необходимо учитывать, что общие положения о возмещении вреда регулируются ст. 1064-1083 Части второй Гражданского кодекса Российской Федерации:

ст. 1068: юридическое лицо либо гражданин возмещает вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей. Хозяйственные товарищества и производственные кооперативы возмещают вред, причиненный их участниками (членами) при осуществлении последними предпринимательской, производственной или иной деятельности товарищества или кооператива;

ст. 1069: вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования;

ст. 1073: устанавливает, что за вред, причиненный несовершеннолетним, не достигшим четырнадцати лет (малолетним), отвечают его родители (усыновители) или опекуны, если не докажут, что вред возник не по их вине. Согласно же ст. 1074, несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет самостоятельно несут ответственность за причиненный вред на общих основаниях. В случае, когда у несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет нет доходов или иного имущества, достаточных для возмещения вреда, вред должен быть возмещен полностью или в недостающей части его родителями (усыновителями) или попечителем, если они не докажут, что вред возник не по их вине;

ст. 1079: юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельно-

сти и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Владелец источника повышенной опасности может быть освобожден судом от ответственности полностью или частично также по основаниям, предусмотренным п. 2 и 3 ст. 1083 ГК РФ.

Обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т. п.).

Ст. 1080 устанавливает, что лица, совместно причинившие вред, отвечают перед потерпевшим солидарно. По заявлению потерпевшего и в его интересах суд вправе возложить на лиц, совместно причинивших вред, ответственность в долях.

4. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ООПТ

Согласно Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях” государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляются Правительством Российской Федерации и специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

Государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования территорий государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального значения осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.

Управление и контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения осуществляются органами местного самоуправления.

Перечень специально уполномоченных государственных органов Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды определяется Правительством Российской Федерации и в настоящее время включает:

- Министерство природных ресурсов Российской Федерации;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- Федеральная служба геодезии и картографии России;
- Федеральная пограничная служба Российской Федерации²⁷;
- Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству.

В связи с этим необходимо признать, что дальнейшее факт нахождения пяти (см. ниже) российских заповедников в непосредственном управлении отделений и учреждений Российской академии наук (не является органом государственной власти) и Министерства образования Рос-

²⁷ Указом Президента Российской Федерации от 11 марта 2003 г. № 308 Федеральная пограничная служба упраздняется с 1 июля 2003 г., а ее функции передаются Федеральной службе безопасности Российской Федерации.

сии противоречит требованиям Федерального закона. Кроме того, как показано ниже (раздел 4.3), управление отдельными ООПТ различных категорий осуществляют органы власти, не имеющие полномочий в сфере охраны окружающей природной среды.

4.1. Министерство природных ресурсов Российской Федерации

Согласно положению об МПР России в ведении министерства наряду с другими объектами и организациями находятся особо охраняемые природные территории.

Одной из основных задач МПР России является координация деятельности других федеральных органов исполнительной власти по вопросам организации охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Для выполнения этой задачи МПР России реализует следующие функции:

- разрабатывает с участием других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации основные направления развития системы особо охраняемых природных территорий;
- обеспечивает ведение государственного кадастра государственного кадастра особо охраняемых природных территорий и определяет перечень его показателей;
- формирует систему особо охраняемых природных территорий, осуществляет государственное управление и государственный контроль в области организации и функционирования государственных природных заповедников, национальных парков и иных особо охраняемых природных территорий, находящихся в ведении Министерства;
- определяет порядок регулирования численности объектов животного мира на подведомственных особо охраняемых природных территориях.

По состоянию на 31 декабря 2002 г. из 100 государственных природных заповедников России 95 находились в непосредственном ведении и управлении МПР России. Управление ими осуществляется Министерством напрямую, для организации этой работы в настоящее время в структуре центрального аппарата МПР России создан Департамент особо охраняемых природных территорий, объектов и сохранения биоразнообразия.

Все 35 национальных парков России находятся в ведении МПР России и управляются им в том же порядке, что государственные природные заповедники.

В ведении и управлении МПР России, находятся 11 заказников федерального значения из них 3 (“Земля Франца-Иосифа”, “Каменная степь” и “Сумароковский”) управляются через территориальные органы МПР

России (соответственно в Архангельской, Воронежской и Костромской областях), а остальные находятся в непосредственном подчинении близлежащих государственных природных заповедников.

Федеральные государственные природные заказники, находящиеся в подчинении ГПЗ:

“Североземельский”	— заповедник “Большой Арктический”,
“Кабанский”	— Байкальский заповедник,
“Цасучейский бор”	— заповедник “Даурский”,
“Южно-Камчатский”	— Кроноцкий заповедника,
“Малые Курилы”	— заповедник “Курильский”,
“Елогуйский”	— заповедника “Центральносибирский”,
“Цейский”	— Северо-Осетинский заповедник,
“Верхне-Кондинский”	— заповедник “Малая Сосьва”.

Территориальные органы МПР России осуществляют государственный контроль за функционированием 28 памятников природы федерального значения (в том числе 18, расположенных на землях лесного фонда) и более 10 тысяч памятников природы регионального значения.

4.2. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

На Минсельхоз России возложено осуществление в пределах своей компетенции государственного управления в области организации и функционирования государственных природных заказников, находящихся в ведении Министерства.

Из 69 государственных природных заказников федерального значения 57 находятся в ведении и управлении Департамента по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Минсельхоза России.

Около 3000 государственных природных заказников регионального значения находятся в ведении и управлении территориальных органов Департамента охраны и рационального использования охотничьих ресурсов Минсельхоза России и МПР России.

4.3. Иные федеральные ведомства

4.3.1. Министерство образования Российской Федерации

В ведении Минобрнауки России находится заповедник “Галичья гора”, который находится в непосредственном управлении Воронежского государственного университета. Кроме того, ботанический заказник “Троицкий” площадью 1200 га в Челябинской области находится в ведении и управлении Пермского государственного университета.

4.3.2. Министерство здравоохранения Российской Федерации

На Минздрав России возложена функция контроля за исполнением законодательства Российской Федерации об охране и использовании природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов в пределах своей компетенции. Министерство уполномочено определять и проводить государственную политику в области курортного дела, а также вести государственный реестр курортного фонда Российской Федерации.

4.3.3. Государственный Комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу

Имеется прецедент создания ООПТ (дендрологического парка) федерального значения с передачей его в ведение Государственного Комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу (до 1997 г. Министерство строительства Российской Федерации — Минстрой России). Так по предложению администрации Липецкой области и Минстроя России, при согласовании с Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, был создан дендрологический парк федерального значения Министерства строительства Российской Федерации (в Становлянском районе Липецкой области на базе Лесостепной опытно-селекционной станции указанного Министерства; постановление Правительства РФ от 8 мая 1996 г. № 571 “Об образовании дендрологического парка федерального значения Министерства строительства Российской Федерации в Липецкой области”.

Минстрой Российской Федерации утвердил положение об этом дендрологическом парке (по согласованию с Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации). Организационно-технические мероприятия, связанные с образованием дендрологического парка осуществлялись Минстроем России совместно с администрацией Липецкой области.

В ведении Госстроя находится также дендрологический парк федерального значения ФГУП “Совхоз “Южные культуры” (г. Сочи).

4.3.4. Федеральная служба охраны Российской Федерации

В ведении Федеральной службы охраны Российской Федерации (ФСО) находится один заказник (Госкомплекс “Таруса”; представляет собой элитное правительственное охотничье хозяйство). Кроме того, в ведении ФСО

находится государственный комплекс “Завидово” со статусом национального парка, являющийся загородной резиденцией Президента РФ и охотничьими угодьями администрации Президента.

4.3.5. Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству

Небольшое количество рыбохозяйственных (ихтиологических) заказников находится в ведении и управлении бассейновых управлений по охране рыбных запасов и регулированию рыболовства, входящих в систему Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству.

Госкомрыболовство предоставляет своим территориальным органам ряд полномочий по внесению предложений о создании ООПТ. Так Положением о федеральном государственном учреждении “Нижеволжское бассейновое управление по охране, воспроизводству рыбных запасов и регулированию рыболовства” (утв. приказом Госкомрыболовства РФ от 22 октября 2001 г. № 336) в функции этого органа входит внесение в установленном порядке предложения о создании ихтиологических заповедников²⁸, заказников и других особо охраняемых акваторий. Аналогичные функции дана и другим бассейновым управлениям (Камско-Уральское, Амурское, Карельское и др.).

4.4. Российская академия наук

В ведении РАН и в непосредственном управлении ее структурных подразделений в настоящее время находятся 4 заповедника — Ильменский, Уссурийский, Дальневосточный морской и “Кедровая падь”.

Кроме того, в ведении РАН могут находиться ботанические сады (например, Ботанический сад Амурского научного центра Дальневосточного отделения РАН).

4.5. Органы власти субъектов Российской Федерации

Непосредственно в ведении и управлении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации находятся многие природные парки (например, “Берингия”, “Хасанский” и др.). В тоже время часть природных парков передано в управление территориальным органов МПР

²⁸ Данная категория ООПТ не встречается в иных правовых документах. (Прим. авторов).

России в регионах (“Самурский”, “Большой Тхач”, “Быстринский”, “На-лычево”, “Южно-Камчатский”, “Ленские Столбы”, “Момский” и др.). Природный парк “Ровеньский” в соответствии с распоряжением председателя Правительства администрации Белгородской области от 21 мая 1999 г. № 55 передан в ведение государственного природного заповедника “Белогорье”.

Следует отметить, что широко применяется практика передачи решениями региональных органов государственной власти государственных природных заказников и памятников природы регионального значения в непосредственное управление либо под контроль близлежащим ГПЗ.

ООПТ регионального значения, переданные в управление ГПЗ:

- заповеднику “Азас” (Республика Тыва) — 1 памятник природы,
- заповеднику “Белогорье” (Белгородская обл.) — 6 памятников природы,
- заповеднику “Большой Арктический” (Таймырский авт. округ) — 1 заказник (“Бреховские острова”),
- заповеднику “Брянский лес” (Брянская обл.) — 10 заказников и 2 памятника природы,
- Дальневосточному морскому заповеднику (Приморский край) — 5 памятников природы,
- Кандалакшскому заповеднику (Мурманская обл.) — 2 памятника природы,
- Комсомольскому заповеднику (Хабаровский край) — 1 памятник природы,
- Лазовскому заповеднику (Приморский край) — 6 памятников природы,
- заповеднику “Малая Сосьва” (Ханты-Мансийский авт. округ) — 1 заказник и 1 памятник природы,
- Печоро-Ильчскому биосферному заповеднику (Республика Коми) — 2 памятника природы,
- Пинежскому заповеднику (Архангельская обл.) — 1 заказник и 1 памятник природы,
- Сихотэ-Алинскому биосферному заповеднику (Приморский край) — 1 заказник,
- заповеднику “Тигирекский” (Алтайский край) — 7 памятников природы,
- Уссурийскому заповеднику (Приморский край) — 1 памятник природы,
- Хинганскому заповеднику (Амурская обл.) — 1 заказник и 1 памятник природы,
- Центрально-Лесному биосферному заповеднику (Тверская обл.) — 3 заказника и 1 памятник природы,
- заповеднику “Шульган-Таш” (Республика Башкортостан) — 1 заказник.

5. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В ОБЛАСТИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

5.1. Охраняемые территории международного значения в России

Согласно ст.71 Конституции России внешняя политика и международные отношения РФ, международные договоры РФ, а также внешнеэкономические отношения РФ являются вопросами исключительного ведения Российской Федерации. Таким образом, международные договоры России с зарубежными государствами и международными организациями заключаются в соответствии с Конституцией и федеральными законами от имени Российской Федерации уполномоченными федеральными органами. После официального признания, ратификации и одобрения международные договоры в установленном порядке приобретают обязательную силу на всей российской территории.

Конституция устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч.4 ст.15). Более того, той же статьей определен приоритет норм международного законодательства перед национальным, т.к. указано, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В правовой практике России принято, что общие нормы многих международных договоров (прежде всего многосторонних конвенций, содержащих общие рамочные нормы) в дальнейшем конкретизируются и дополнительно закрепляются в федеральных законах или подзаконных актах федерального уровня. Это в особенности касается норм юридической ответственности. В то же время, исходя из смысла положений ст.15 Конституции можно считать, что международные договоры, являясь частью национального законодательства, могут рассматриваться как нормативные правовые акты прямого действия (в случае применения конкретных норм).

Россия участвует в целом ряде международных соглашений и про-

цессов, в рамках которых проводится работа по развитию системы ООПТ. К наиболее значимым международным инструментам в данной сфере можно отнести:

- Конвенция о биологическом разнообразии;
- Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц;
- Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия;
- программа ЮНЕСКО “Человек и биосфера” и ее Всемирная сеть биосферных резерватов;
- Общеевропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия.

Таким образом в России существует следующие три категории ООПТ международного статуса:

- участки всемирного природного наследия;
- водно-болотные угодья международного значения;
- биосферные резерваты, включенные во Всемирную сеть биосферных резерватов.

Некоторым российским ООПТ (например, Центрально-Черноземный государственный природный биосферный заповедник и Костомукшский ГПЗ) присвоены Европейские дипломы для охраняемых территорий, присуждаемые Советом Европы.

Кроме того, в рамках осуществления двустороннего сотрудничества России с соседними и иными государствами в сфере охраны окружающей среды предусматривается как совместные действия по развитию системы ООПТ, так и создание трансграничных совместных ООПТ. В качестве примеров подобных актов общего и индивидуального (о создании конкретной трансграничной ООПТ) характера а можно привести следующие соглашения:

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (Москва, 28 августа 1998 г.);
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о заповеднике “Озеро Ханка” (Пекин, 25 апреля 1996 г.);
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (Москва, 26 июля 1995 г.);
- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды (Смоленск, 5 июля 1994 г.);

- Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (Пекин, 27 мая 1994 г.);
- Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Бельгии о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (Москва, 25 июня 1975 г.).

Сотрудничество в области создания и поддержания ООПТ в качестве одного из приоритетов охраны природы закреплено и документах стратегического характера. Общая *Концепция приграничного сотрудничества в Российской Федерации* (утв. распоряжением Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р) среди основных направлений деятельности для развития приграничного сотрудничества в том числе рекомендовано сотрудничество в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, включая создание особо охраняемых природных территорий и акваторий (национальных парков, заповедников и др.).

5.1.1. Водно-болотные угодья международного значения

На территории России разнообразны водно-болотные угодья занимают огромные пространства: около 2 миллионов озер общей площадью (без Каспия) 370 тыс. км², 120 тысяч рек длиной около 2,3 млн. км, болота занимают 1,8 млн. км², протяженность морских побережий составляет десятки тысяч километров²⁹.

Советский Союз в 1976 г. ратифицировал *Конвенцию о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц*, от 2 февраля 1971 г. (Рамсар, Иран). Однако, несмотря на обширные водно-болотные угодья (далее — ВБУ) и длительность пребывания в Конвенции, Правительство РФ только в 1994 г. подтвердило международный статус для трех существовавших ранее и 32 новых участков ВБУ (постановление Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1050 “О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Стороны, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, от 2 февраля 1971 г.”). В результате общее количество водно-болотных угодий международного значения в России достигло 35, а их площадь составила 10,7 млн.га. (см. таблица 9 и

²⁹ *Водно-болотные угодья России. Том 1. Водно-болотные угодья международного значения (под общ. ред. В.Г.Кривенко).*— М.: Wetlands International Global Series No. 3, 1998.

рисунок 5). В этих 35 ВБУ к августу скапливается десять миллионов водоплавающих птиц, что составляет 12% их российской популяции.

Российская программа Wetlands International в сотрудничестве с научным органом Рамсарской конвенции в России (Всероссийский научно-исследовательский институт охраны природы) и Госкомэкологией (в настоящее время МПР России) подготовила список наиболее ценных ВБУ в России, включающий свыше 200 участков³⁰. Из них выбрано 41 ВБУ (общей площадью около 1,7 млн. га; см. рисунок 5) в качестве приоритетных для номинирования в качестве ВБУ международного значения.

Определение ВБУ дано в тексте Конвенции и документах ее Конференций Сторон. **Водно-болотное угодье** — районы болот, фенос, торфяных угодий или водоемов — естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров” (Статья 1.1 Международной конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц). Водно-болотные угодья могут включать прибрежные речные и морские зоны, смежные с водно-болотными угодьями, острова или морские водоемы с глубиной больше шести метров во время отлива, расположенные в пределах водно-болотных угодий (Статья 2.1 Конвенция), а также подземные карстовые и пещерные гидрологические системы (Резолюция 6.5 Шестой Конференции сторон Конвенции, 1996 г.). **Водно-болотное угодье международного значения** — водно-болотные угодья, включенные в соответствие с установленным порядком в Список водно-болотных угодий международного значения в рамках Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц.

В Российском законодательстве нет единства в отношении самого термина ВБУ. С одной стороны Рамсарская конвенция и данное ею определение³¹ ВБУ в соответствии с Конституцией РФ имеют прямое действие. С другой стороны в нормативных правовых актах можно найти и иное толкование, например, Федеральный закон от 6 мая 1998 г. № 71-ФЗ “О

³⁰ *Водно-болотные угодья России. Том 3. Водно-болотные угодья, внесенные в Перспективный список Рамсарской конвенции (под общ. ред. В.Г.Кривенко).— М. Wetlands International Global Series No.3, 2000. — 490 с.*

³¹ *В настоящей Конвенции под водно-болотными угодьями понимаются районы болот, фенос, торфяных угодий или водоемов — естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров (статья 1 Рамсарской конвенции).*



Рисунок 5. Особо ценные водно-болотные угодья в России.

плате за пользование водными объектами” рассматривает низовые болота в качестве водно-болотных угодий. В данном случае необходимо исходить из приоритета норм международного законодательства.

Помимо собственно норм Рамсарской конвенции, единственным законодательным документом, регламентирующим возможность создания ВБУ в качестве категории ООВО является Водный кодекс (ст.118). В ст. 119 ВК РФ определил, что особо охраняемые водные объекты международного значения водно-болотные угодья могут быть определены в качестве особо охраняемых водных объектов международного значения в порядке, устанавливаемом Правительством РФ в соответствии с международными договорами РФ и законодательством РФ. Режим использования и охраны ООВО международного значения определяется международными договорами и законодательством РФ.

Координация проведения работ, связанных с членством РФ в Рамсарской конвенции и по обеспечению выполнения Россией обязательств, вытекающих из данной конвенции, возложена на МПР России (Распоряжение Правительства РФ от 11 февраля 2002 г. № 166-р).

Постановлением Правительства РФ № 1050 органам исполнительной власти соответствующих субъектов РФ совместно с Минприроды России было поручено:

- а) определить границы ВБУ, включенных в Списке водно-болотных угодий международного значения;
- б) разработать по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и утвердить положения о расположенных на их территориях водно-болотных угодьях международного значения, определив в этих положениях порядок природопользования и охраны указанных ВБУ.

Во исполнение данного постановления Правительства РФ Минприроды РФ издало приказ (приказ Минприроды РФ от 3 ноября 1994 г. № 323 “О мерах по обеспечению выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 г. № 1050”), согласно которому министерству совместно с научным органом Конвенции было поручено разработать и направить в территориальные органы системы Минприроды России соответствующих субъектов РФ “*Примерное положение о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц*”, и схему представления информации по состоянию этих угодий. Кроме того, было принято решение об обеспечении финансирования необходимых научно-исследовательских работ по этой проблеме и мер по расширению научных исследований в области сохранения

и устойчивого использования ВБУ. В качестве приоритетов таких работ были названы:

- разработка методического обеспечения инвентаризации водно-болотных угодий с учетом критериев оценки, разработанных секретариатом Конвенции;
 - создание банка данных по состоянию водно-болотных угодий.

Согласно приказу территориальные органы Минприроды России обеспечивали утверждение границ и положений (по представлению территориальных органов министерства) о ВБУ международного значения органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ. Таким образом, фактически все ВБУ международного значения оказались созданными решениями субъектов РФ.

Режимы различных категорий ООПТ, включенных в состав ВБУ международного значения сохраняются.

Элементы режима ВБУ международного значения (по Положениям о ВБУ международного значения “Архаинская низменность” и “Междуречье и долины рек Пура и Мокоритто”):

запрещается:

- нахождение посторонних лиц и туристов без согласования с территориальным органом МПР;
- применение всех видов ядохимикатов;
- уничтожение редких и исчезающих видов растений;
- засорение территории мусором, бытовыми и производственными отходами;
- полеты воздушных судов на высотах ниже 800 м в период пребывания водоплавающих птиц в пределах ВБУ, за исключением установленных пассажирских трасс;
- разорение гнезд и кладок.

Во исполнения приказа при Минприроде России была создана межведомственная рабочая группа (включая представителей Wetlands International), выполняющая функции Национального комитета Конвенции.

Дальнейшие действия по выполнению положений Рамсарской конвенции были предусмотрены в Национальном плане действий по охране окружающей среды Российской Федерации на 1999-2001 гг. включая:

- подготовку планов управления ВБУ международного значения (как системы долгосрочных мероприятий, приемлемых с точки зрения сохранения и неистощительного использования ВБУ);
- работу по подготовке необходимых описаний угодий и картографических материалов по ним, организации и проведению исследований, мониторинга, а также подготовка индивидуальных положений по каждому водно-болотному угодью и плана управления, в частности для дельт рек Волги и Кубани.

В 1999 г. при содействии Wetlands International была подготовлена *Стратегия сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации*³². Стратегия определяет основные направления деятельности государства, общественных организаций и граждан по сохранению и рациональному использованию водно-болотных угодий России в интересах настоящего и будущих поколений. Приоритетными задачами в сфере обеспечения сохранения ВБУ в России признаны:

- формирование банка данных и создание кадастра водно-болотных угодий страны;
- создание системы регулярного получения и анализа информации по состоянию водно-болотных угодий;
- сохранение наиболее ценных водно-болотных угодий путем придания им статуса угодий особого (международного, федерального, регионального) значения согласно обязательствам страны по Рамсарской конвенции;
- принятие законодательства, обеспечивающего сохранение водно-болотных угодий в масштабах всей страны;
- обеспечение устойчивого природопользования на водно-болотных угодьях;
- формирование у россиян осознания ценности и необходимости охраны водно-болотных угодий;
- привлечение населения к принятию решений по использованию и охране водно-болотных угодий;
- создание научно-методической базы охраны и рационального использования водно-болотных угодий;
- оптимизация системы международных связей России по проблемам сохранения водно-болотных угодий.

Стратегия дополняется планом действий по ее реализации с перечнем мероприятий, ранжированных по степени приоритетности выполнения (три очереди).

Как следует из таблицы 9, далеко не все ВБУ международного значения созданы на основе ООПТ. Многие включают территории ООПТ регионального значения. Это вместе с указаниями постановления Правительства РФ № 1050 об установлении границ ВБУ международного значения и утверждения положения о них субъектами РФ привело к ситуации, когда некоторые субъекты РФ стали вводить своими законами специальную категорию региональных ООПТ — водно-болотные угодья международного значения. Представляется, что такая ситуация в целом про-

³² *Стратегия сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации*. — М.: Wetlands International Global Series No. 1, 1999. — 50 с.

Таблица 9. Водно-болотные угодья, имеющие международное значение на территории Российской Федерации (по постановлению Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1050)

№ №	Название ВБУ	Регион	Включенные ООПТ
1.	Кандалакшский залив Белого моря	Мурманская область	государственный природный заповедник "Кандалакшский"
2.	Дельта реки Волга	Астраханская область	государственный биосферный заповедник "Астраханский"
3.	Озеро Ханка	Приморский край	государственный природный заповедник "Ханкайский"
4.	Острова Онежского залива Белого моря	Республика Карелия	государственный заказник "Кузова"
5.	Псковско-Чудская приозерная низменность	Псковская область	государственный заказник "Ремдовский"
6.	Камско-Бакалдинская группа болот	Нижегородская область	государственный природный заповедник "Керженский"
7.	Пойма реки Ока и участок поймы реки Пра	Рязанская область	в пределах национального природного парка "Мещерский"
8.	Веселовское водохранилище	Ростовская область	
9.	Озеро Маныч-Гудило	Республика Калмыкия и Ростовская область	
10.	Группа лиманов между рекой Кубань и рекой Протока	Краснодарский край	
11.	Ахтаро-Гривенская система лиманов Восточного Приазовья	Краснодарский край	государственный заказник "Приазовский"
12.	Острова Обской губы Карского моря	Ямало-Ненецкий автономный округ	государственный заказник "Нижнеобский"
13.	Нижнее Двубоье	Ханты-Мансийский автономный округ и Ямало-Ненецкий автономный округ	государственный заказник "Куноватский"
14.	Верхнее Двубоье	Ханты-Мансийский автономный округ	государственный заказник "Елизаровский"
15.	Озера Тоболо-Ишимской лесостепи	Тюменская область	государственный заказник "Белозерский"
16.	Озерная система Чаны	Новосибирская область	государственный заказник "Кирзинский"
17.	Озерная система нижнего течения реки Баган	Новосибирская область	
18.	Дельта реки Селенга	Республика Бурятия	в пределах государственного заказника "Кабанский"

19.	Торейские озера	Читинская область	включая государственный природный заповедник "Даурский"
20.	Хингано-Архаринская низменность	Амурская область	в пределах государственного природного заповедника "Хинганский" и государственного заказника "Танукан"
21.	Зейско-Буреинская равнина	Амурская область	в пределах государственного заказника "Муравьевский"
22.	Озеро Болонь и устья рек Сельгон и Симми	Хабаровский край	
23.	Озеро Удыль и устья рек Бичи, Битки и Пильда	Хабаровский край	
24.	Устье реки Свирь	Ленинградская область	включая государственный природный заповедник "Нижне-Свирский"
25.	Южное побережье Финского залива Балтийского моря	Ленинградская область	в пределах государственного заказника "Лебяжий"
26.	Полуостров Кургальский Финского залива Балтийского моря	Ленинградская область	в пределах государственного заказника "Кургальский полуостров"
27.	Острова Березовые Финского залива Балтийского моря.	Ленинградская область	в пределах государственного заказника "Березовые острова"
28.	Мшинская болотная система в низовьях реки Оредеж	Ленинградская область	в пределах республиканского государственного заказника "Мшинское болото"
29.	Парапольский дол	Корякский автономный округ	
30.	Остров Карагинский Берингова моря	Корякский автономный округ	
31.	Река Морошечная	Корякский автономный округ	включая государственный заказник "Река Морошечная"
32.	Мыс Утхолок	Корякский автономный округ	включая государственный заказник "Мыс Утхолок"
33.	Междуречье и долины рек Пура и Мокоритто	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	включая государственный заказник "Пуринский"
34.	Бреховские острова в устье реки Енисей	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	
35.	Дельта реки Горбита	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	

тиворечит духу федерального законодательства, когда объекты международного значения являются федеральными объектами и отвечает за их сохранность РФ (при участии субъектов РФ).

В связи с этим представляется целесообразным:

- законодательно утвердить требование о введении федерального статуса всех ВБУ международного значения;
- утвердить Примерное положение о ВБУ международного значения;
- закрепить требование об утверждении положения о ВБУ международного значения федеральным органом, уполномоченным в сфере охраны окружающей среды при согласовании с субъектами РФ.

В 2001 г. по инициативе WWF и Wetlands International был подготовлен вариант проекта Федерального закона об охране водно-болотных угодий. Этот проект был внесен депутатами Государственной Думы и в 2002 г. в Комитете по экологии Государственной Думы была создана специальная рабочая группа по разработке данного законопроекта. Проект нацелен как на обеспечение сохранения различных типов и категорий ВБУ, так и на обеспечение более полного выполнения требований Рамсарской конвенции.

5.1.2. Объекты всемирного природного наследия

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия была принята 16 ноября 1972 г. на семнадцатой сессии Генеральной конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), собравшейся в Париже с 17 октября по 21 ноября 1972 г. Советский Союз ратифицировал Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия в 1988 г. (указ Президента ВС СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-ХI “О ратификации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия”). Россия продолжает участие в данной Конвенции как правопреемница СССР.

В настоящее время в России 6 природных участков включены в Список всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО (см. рис. 6 и таблица 10).

Предложения о включении объектов в Список всемирного наследия ЮНЕСКО готовят с участием федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ:

- в отношении культурного наследия — Министерство культуры Российской Федерации (Положение о Министерстве культуры Российской Федерации, утверждено постановлением Правительства РФ от 6 июня 1997 г. № 679);
- в отношении природного наследия — Министерство природных ресурсов Российской Федерации.

Закон об охране окружающей среды при определении объектов охраны окружающей среды установил, что помимо иных объектов (дан их перечень) особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемир-

Таблица 10. Российские участки, включенные в Список всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО

	Название участков	Год утверждения	ООПТ в составе участка
Участки культурного наследия	1) Исторический центр Санкт-Петербурга и комплекс памятников	1990	
	2) Погост Кижы	1990	
	3) Кремль и Красная площадь в Москве	1990	
	4) Исторические памятники Новгорода и окрестностей	1992	
	5) Культурный и исторический ансамбль Соловецких островов	1992	
	6) Белокаменные памятники Владимира и Суздаля	1992	
	7) Архитектурный ансамбль Троице-Сергиевой Лавры в Сергиевом Посаде	1993	
	8) Церковь Вознесения в Коломенском, Москва	1994	
	9) 14) Ансамбль Ферапонтова монастыря	2000	
	10) 15) Исторический и архитектурный комплекс Казанского кремля	2000	
	11) 16) Куршская Коса (совместно с Литвой)	2000	НП
Участки природного наследия	1) Девственные леса Коми (3,28 млн.га)	1995	ГПБЗ, НП
	2) Озеро Байкал (3,15млн.га)	1996	ГПБЗ, ГПЗ, НП, ГПЗак
	3) Вулканы Камчатки (3,32 млн.га)	1996	ГПБЗ, ПП, ГПЗак
	4) Золотые горы Алтая (1,64 млн.га)		ГПЗ, ПП, зона покоя
	5) Западный Кавказ (0,3 млн.га)	1998	ГПБЗ, ПП, ППр
	6) Центральный Сихоте-Алинь (1,55 млн.га)	1999	ГПЗ, ГПЗак, ТТП
		2001	

ГПБЗ — государственный природный биосферный заповедник,

НП — национальный парк,

ГПЗак — государственный природный заказник,

ПП — природный парк,

ППр — памятник природы

ТТП — территория традиционного природопользования



Рисунок 6. Участки всемирного природного наследия и биосферные резерваты в России.

ного культурного наследия и Список всемирного природного наследия.

В российском законодательстве определенные указания на порядок создания, режим, типы объектов и участков всемирного наследия даны только в отношении культурного наследия. В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” среди видов объектов культурного наследия выделяются **достопримечательные места** (ст. 3). Достопримечательные места включают совместные творения человека и природы, в том числе:

- места бытования народных художественных промыслов;
- памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории РФ, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей;
- места совершения религиозных обрядов.

Земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством и данным законом (ст. 5). Земельный кодекс РФ относит земли историко-культурного назначения к категории земель особо охраняемых территорий и объектов (ст. 94 ЗК РФ). Согласно статье 27 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и занятые объектами, включенными в Список всемирного наследия ограничиваются в обороте.

Закон об объектах культурного наследия определяет:

- основания для включения объекта культурного наследия в Список всемирного наследия и порядок представления соответствующей документации (ст. 25);
- первоочередной порядок признания объект культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, особо ценным объектом культурного наследия народов РФ (ст. 24);
- запрет отчуждения из государственной собственности объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия (ст. 50).

Установление порядка формирования перечня объектов культурного наследия, рекомендуемых Россией для включения в Список всемирного наследия и утверждение режимов использования территорий и зон охраны объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия отнесено законом к полномочиям Российской Федерации (ст. 9).

³³ Подробнее о системе биосферных резерватов см. <http://www.unesco.org/mab>

Таблица 11. Особо охраняемые природные территории России, включенные в Международную сеть биосферных резерватов

№	Название ООПТ	Год включения	Площадь, тыс.га
1.	Кавказский биосферный заповедник	1978	280,3
2.	Окский биосферный заповедник	1978	55,7
3.	Сихоте-Алинский биосферный заповедник	1978	401,4
4.	Центрально-черноземный биосферный заповедник	1978	5,3
5.	Приокско-Террасный биосферный заповедник	1978	4,9
6.	Астраханский биосферный заповедник	1984	66,8
7.	Кроноцкий биосферный заповедник	1984	1 142,1
8.	Лапландский биосферный заповедник	1984	278,4
9.	Печеро-Ильчский биосферный заповедник	1984	721,3
10.	Саяно-Шушенский биосферный заповедник	1984	390,4
11.	Сохондинский биосферный заповедник	1984	211,0
12.	Воронежский биосферный заповедник	1984	31,1
13.	Центрально-лесной биосферный заповедник	1985	24,4
14.	Баргузинский биосферный заповедник	1986	374,3
15.	Байкальский биосферный заповедник	1986	165,7
16.	Центрально-сибирский биосферный заповедник	1986	1 021,5
17.	Черные земли биосферный заповедник	1993	121,9
18.	Таймырский биосферный заповедник	1995	1 781,9
19.	Убсунурская котловина биосферный заповедник	1997	323,2
20.	Даурский биосферный заповедник	1997	44,8
21.	Тебердинский биосферный заповедник	1997	85,0
22.	Катунский биосферный заповедник	2000	151,7
23.	Неруссо-Деснянское полесье (Брянский лес заповедник и его охранная зона, заказники)	2001	
24.	Висимский биосферный заповедник	2001	13,5
25.	Водлозерский национальный парк	2001	468,2
26.	Командорский биосферный заповедник	2002	3 648,7
27.	Дарвинский биосферный заповедник	2002	112,7
28.	Нижегородское заволжье (Керженский заповедник)	2002	46,8
29.	Смоленское поозерье национальный парк	2002	146,2
30.	Угра национальный парк	2002	98,6

Для обеспечения сохранности объекта всемирного культурного наследия на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны (см. раздел 2.3.5).

Природные объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия подлежат федеральному государственному экологическому контролю (постановление Правительства РФ от 29 октября 2002 г. № 777 “О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю”).

При подготовке номинации озера Байкал в качестве участка всемирного природного значения был подготовлен и принят (через три года после включения в Список) специальный Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ “*Об охране озера Байкал*”. Этот уникальный для российской системы законодательства закон определяет правовые основы охраны озера Байкал как объекта природного всемирного наследия. В определенной части принятие данного закона было простимулировано именно внесением Байкала в Список всемирного наследия. Закон определил природную территорию бассейна озера, в состав которой входят озеро Байкал, прилегающие к нему водоохранная зона и ООПТ, водосборная площадь озера в пределах территории РФ, а также территория шириной до 200 км на запад и северо-запад от озера, а также ввел экологическое зонирование этой территории.

Таким образом, несмотря на данный прецедент, в целом приходится констатировать, что в действующем законодательстве фактически отсутствуют нормы, регламентирующие создание, режим управления и охраны участков всемирного природного наследия. На практике их управление и охрана осуществляются в соответствии с положениями об ООПТ, входящими в состав участка. Положение о соответствующей отчетности регулируются непосредственно нормами Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, которые не нашли закрепления в национальной правовой системе. Остается неясным и статус собственности уровень принадлежности участков всемирного природного наследия, поскольку в их состав входят ООПТ как федерального, так и регионального значения.

5.1.3. Биосферные резерваты в России

Концепция **биосферных резерватов** была разработана в 1974 г. Специальной рабочей группой в рамках программы “Человек и биосфера” (МАБ) ЮНЕСКО. В 1976 г. началось создание *Всемирной сети биосферных резерватов*, которая к настоящему времени включает 425 резервата,

³⁴ Севильская стратегия для биосферных резерватов. — М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2000. 30 с.

расположенных в 95 странах. В России к началу 2003 г. было зарегистрировано 30 биосферных резерватов (см. таблица 11 и рис. 6).

Данная программа и деятельность в ее рамках не является элементом международного права и документы принимаемые в процессе ее деятельности носят лишь рекомендательный характер и их выполнение полностью зависит от доброй воли государств, участвующих в программе.

Биосферный резерват — международно признанная (включенная в систему международных резерватов ЮНЕСКО), номинированная правительствами стран и остающаяся в юрисдикции государств территория наземных или морских экосистем, способствующих совмещению функций сохранения биоразнообразия и его устойчивого использования³³.

В России (и бывшем СССР) биосферные резерваты стали создаваться с 1978 г. (см. таблицу 11). При этом концепция биосферных резерватов была определенным образом адаптирована к условиям страны и статус “международного биосферного резервата”, как правило, присуждался наиболее значимым и “элитным” заповедникам, что создавало им дополнительный специальный статус (влияющий также и на дополнительное или преимущественное финансирование). При этом режим использования и охраны территории оставался в соответствии с положением о конкретном заповеднике и был существенно строже, чем предполагалось по концепции биосферных резерватов, поскольку действующее законодательство не предусматривает возможность зонирования территории ГПЗ.

2. Согласно Федеральным законам “Об особо охраняемых природных территориях” (ст.10) и “Охране окружающей среды” среди категорий ООПТ выделяются государственные природные биосферные заповедники (ГПБЗ). При этом оба закона рассматривают ГПБЗ как разновидность государственных природных заповедников, тем самым фактически задавая соответствующие условия режима и охраны для ГПБЗ. Закон об ООПТ определил, что к территориям государственных природных биосферных заповедников могут быть присоединены биосферные полигоны в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую природную среду и не истощающих биологические ресурсы. Данная норма, по сути, отражает положения Севильской стратегии в части многофункциональности и зонирования территории биосферных резерватов, чего фактически в существовавших ГПБЗ не было³⁴.

В 2002 г. впервые статус биосферных резерватов был присвоен национальным паркам. Таким образом, можно говорить, что в России начался новый этап развития биосферных резерватов, реально направленный на выполнение положений Севильской стратегии. Кроме того, в течение 1990-х годов ряд новых ГПБЗ был спроектирован уже с учетом зониро-

вания территории в соответствии с положениями Севильской стратегии (например, Катунский заповедник).

Положение о государственных природных заповедниках в Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 с изменениями от 21 августа 1992 г., 27 декабря 1994 г., 23 апреля 1996 г.) повторило, что к территориям ГПБЗ могут быть присоединены территории биосферных полигонов (в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования) в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования. Режим особой охраны территории биосферного полигона устанавливается в соответствии с положением о нем, утверждаемым государственным органом, в ведении которого находится ГПБЗ. Фактически дополнительных нормативных правовых актов в отношении регулирования деятельности на ГПБЗ или в рамках их биосферных полигонов разработано не было. Положение о научно-исследовательской деятельности государственных природных заповедников Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды установило лишь общие основы проведения данной деятельности на территориях биосферных полигонов, требуя применения методов, не противоречащих установленному на этих территориях режиму особой охраны.

Определенной коллизией в российском законодательстве остается статус биосферного полигона. Если он становится частью ГПЗ, то на него должен распространяться режим ГПЗ и режим соответствующей категории земель (ст. 95 ЗК РФ). Территория полигона в таком случае должна быть отнесена к федеральной собственности и фактически изъята из оборота. При этом на практике остается вопрос о порядке создания полигона и органах принимающих решение о его создании.

В предлагаемом проекте изменений и дополнений в действующий ФЗ “Об особо охраняемых природных территориях” данную коллизию предполагается разрешить путем введения возможности зонирования территории ГПЗ при придании ему статуса биосферного резервата.

Изначально заложенный в российском законодательстве принцип создания биосферных резерватов, как полигона для ведения экологического мониторинга оказался на практике практически невыполненным. Помимо собственно закона об ООПТ задачу организации мониторинга в ГПБЗ подтвердили и документы Федеральной службы России по гидро-

³⁵ *Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия. Перспективы европейского природного наследия. Амстердам, Совет Европы/ЮНЕП/Европейский центр охраны природы, 1996. 50 с.*

метеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). В Положении о Росгидромете (утверждено постановлением Правительства РФ от 20 мая 1999 г. № 555) указано, что данное ведомство может принимать решения об организации и закрытии гидрометеорологических станций и постов, стационарных и подвижных пунктов наблюдений за состоянием окружающей природной среды, ее загрязнением, в том числе станций комплексного фонового мониторинга в биосферных заповедниках. Однако, в констатирующей части Федеральной целевой программы “Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)” (утверждена постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2001 г. № 860) отмечено, что практически не функционируют станции фонового мониторинга и не выполняются международные обязательства по его комплексному осуществлению в биосферных заповедниках, входящих в международную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО. В связи с этим были предложены соответствующие поправки в действующий закон об ООПТ в целях исключения данной функции из обязательной деятельности ГПБЗ.

5.2. Применение Общеввропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия в России

Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия (ОЕСБЛР) была принята на Конференции министров “Окружающая среда для Европы” в Софии (Болгария) в 1995 г.³⁵ Свои подписи под документом поставили 55 министров. В регион действия стратегии входят все страны Евразии в составе стран членов Совета Европы (включая страны Средней Азии). Стратегия закладывает основы и механизмы для стабилизации состояния и охраны биологического и ландшафтного разнообразия в Европе на долгосрочную перспективу. С момента принятия ОЕСБЛР стала наиболее существенным и признанным инструментом пространственного сохранения окружающей среды в Европе, а в 2001 г. на заседании Совета ОЕСБЛР была признана главным инструментом исполнения Конвенции о биологическом разнообразии в Общеввропейском регионе.

Основу понятийного аппарата ОЕСБЛР составляют два термина: биологическое разнообразие и ландшафтное разнообразие.

Биологическое разнообразие: вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем.

Ландшафтное разнообразие: формальное выражение многочисленных связей, которые существуют в данный период между индивидуумом или обществом и топографически очерченной территорией и внешнее проявление которых является результатом воздействия во времени природных и человеческих факторов и их комбинации.

В российском законодательстве термин *биологическое разнообразие* встречается в значительном количестве нормативных правовых актов, однако ни в одном из них не определен, что позволяет говорить об использовании данного понятия так, как оно определено в ст.2 Конвенции о биологическом разнообразии (см. выше). В Российском законодательстве термин “биологическое разнообразие” употребляется преимущественно в части видов, экосистем и экологических комплексов природного происхождения (т.н. “дикой природы”).

Конвенционная трактовка понятия биоразнообразия нашла отражение и в отраслевых нормах. Так согласно отраслевому стандарту биологическое разнообразие лесов означает видовое, генетическое и экосистемное разнообразие лесов (Стандарт отрасли ОСТ 56-108-98 “Лесоводство. Термины и определения”, утвержден приказом Рослесхоза от 3 декабря 1998 г. № 203).

Содержание понятия *ландшафт* и способов их сохранения в ОЕСБЛР значительно отличается от российских правовых норм. В федеральном законе “Об охране окружающей среды” природный ландшафт определен как “...территория, которая не подверглась изменению в результате хозяйственной и иной деятельности и характеризуется сочетанием определенных типов рельефа местности, почв, растительности, сформированных в единых климатических условиях”. Помимо приведенного понятия, ссылки на ландшафты имеются в Земельном Кодексе и иных нормативных правовых актах (в частности, в Градостроительном Кодексе). Само понятие ландшафта (природного и культурного) в российском законодательстве крайне размыто и неопределенно, отсутствуют критериальные оценки для их определения. В официальных документах речь идет, как правило, о природных ландшафтах.

Европейский подход основан на имеющейся сегодня в Европе глубокой антропогенной трансформации исходных природных ландшафтов. Ландшафт рассматривается как топографически очерченная однородная территория, сформированная в результате комбинации антропогенных и природных воздействий. В соответствии с этим, понятийные различия определяют и различия в действиях по сохранению ландшафтов. Подходы, содержащиеся в ОЕСБЛР, направлены на интеграцию (в различной степени) механизмов сохранения биоразнообразия и ландшафтов в социально-эко-

номическую жизнь, что обуславливает широкий спектр возможностей и разнообразие гибких механизмов природоохранной политики.

Подходы российского законодательства дают более широкие возможности для жесткой охраны естественных (мало нарушенных) территориальных объектов, однако сохранение ландшафтного разнообразия на территориях старого освоения и традиционного хозяйственного использования затруднено в связи с ограниченностью правового инструментария и некоторыми терминологическими трудностями. Развитие территориальных форм охраны природы в России основано на выделении имеющихся природных комплексов хорошей сохранности и обеспечение их жесткой охраны, в то время как европейские подходы направлены на снижение природопользования на имеющихся природно-антропогенных территориях. Подходы, близкие к европейским, актуальны в Европейской части России (лесостепная и степная зоны, частично — зона широколиственных лесов), что требует сближения терминологии и введения в российское законодательство принципов аналогичных европейским.

Интересно, что в последнее время идеи сохранения ландшафтов и ландшафтного разнообразия в России начинает находить официальное понимание. В 2002 г. Государственной службе охраны окружающей природной среды, Государственной лесной службе и Государственной водной службе (все три находятся в составе Министерства природных ресурсов РФ) поручено разработать и осуществить в 2003 году мероприятия, способствующие сохранению и рациональному использованию ландшафтов России (Приказ МПР РФ от 23 октября 2002 г. № 711 “Об организации работы по сохранению ландшафтного потенциала Российской Федерации”). В целях координации работы в данном направлении было поручено сформировать рабочую группу из числа специалистов МПР России, общественных экологических организаций и научно-исследовательских учреждений. Конкретные предложения территориальных органов МПР России по организации работы в регионах по сохранению и рациональному использованию ландшафтов должны были быть представлены в Управление особо охраняемых природных территорий и объектов МПР России.

В рамках деятельности ОЕСБЛР определено несколько основных направлений, которые непосредственно связаны с сохранением биоразнообразия:

³⁶ *Общеввропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия. Перспективы европейского природного наследия. Амстердам, Совет Европы/ЮНЕП/Европейский центр охраны природы, 1996. 50 с.*

Деятельность 1. Создание европейской экологической сети.

Деятельность 2. Учет соображений, касающихся биологического и ландшафтного разнообразия, в различных секторах.

Деятельность 3. Повышение информированности директивных органов и общественности и расширение поддержки с их стороны.

Деятельность 4. Сохранение ландшафтов.

Деятельность 5. Прибрежные и морские экосистемы.

Деятельность 6. Речные и связанные с ними водно-болотные экосистемы.

Деятельность 7. Внутренние водно-болотные экосистемы.

Деятельность 8. Пастбищные экосистемы.

Деятельность 9. Лесные экосистемы.

Деятельность 10. Горные экосистемы.

Деятельность 11. Меры по охране находящихся под угрозой видов.

Все перечисленные направления крайне важны, но первое направление деятельности по созданию экосети имеет непосредственное отношение к формированию систем охраняемых территорий на различных уровнях (общеевропейский, национальный региональный и т.д.).

5.2.1. Развитие идей экологической сети в России

Экологические сети, являются одним из основных инструментов пространственного сохранения ландшафтного и биологического разнообразия *in-situ*. Общеευропейская стратегия в области биологического и ландшафтного разнообразия в качестве одной из главных задач своих задач видит создание Общеευропейской экологической сети, в состав которой включаются и территории России.

По идеологии ОЕСБЛР экологическая сеть должна обеспечивать³⁶:

- сохранение всего комплекса экосистем, местообитаний, видов и их генетического разнообразия и ландшафтов особо значения (в случае ОЕСБЛР ландшафтов европейского значения);
- контроль за тем, чтобы местообитания были достаточного размера для создания условий, благоприятствующих сохранению видов;
- создание условий для миграции и расселения видов;
- восстановление нарушенных компонентов ключевых экосистем и их защиты от внешних воздействий.

Несмотря на очень значительное число работ и проектов по созданию эконетов общеευропейского, регионального или национального уровня в большинстве стран Европы, в настоящее время это понятие не имеет общепринятой трактовки и во многом остается “европейским изобретением” (это еще раз подтвердилось при обсуждении на Межсессионном совещании открытого состава по многолетней программе работы Кон-

ференции Сторон на период до 2010 года в рамках Конвенции о биологическом разнообразии в марте 2003 г., в ходе которого представители большинства стран Латинской Америки и Африки высказали непонимание концепции экосети).

Основные разночтения возникают по принципиальному вопросу, какие территории и объекты включаются в экологическую сеть. Существует два основных альтернативных подхода:

- 1) эконет — система охраняемых территорий, имеющих официальный статус и как правило изъятых или значительно ограниченных в использовании (в случае России особо охраняемые природные территории);
- 2) эконет — система охраняемых территорий различного типа и статуса, сочетающая функции строгой охраны и устойчивого использования (в случае России особо охраняемые природные территории, земли природоохранного назначения, особо ценные земли).

Второй подход является реальной теоретической основой создания эконетов, которые призваны обеспечивать сохранение биоразнообразия при достаточно интенсивном хозяйственном использовании территории. Еще одна функция эконета — поддержание экологического баланса крупных регионов за счет создания сети природных и природно-антропогенных территорий различного функционального назначения (и с различными режимами использования). Таким образом, эконет — это оптимальный инструмент территориальной охраны природы. Исходя из указанных особенностей эконетов, они наиболее эффективны в условиях регионов интенсивного старого освоения, где естественные природные комплексы составляют незначительный процент площади и сильно изменены. В данном случае эконет позволяет до определенной степени снизить эффект фрагментации местообитаний и природных “островов”, что часто не требуется в малоосвоенных регионах, где сохраняются естественные пространственные связи между ключевыми местообитаниями. В таких регионах создание экосетей может иметь превентивный характер для опережающего создания условий пространственного сохранения биоразнообразия до начала массового освоения и трансформации региона.

Развитие экологических сетей получило всемирное признание на Всемирном саммите по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.). План выполнения Всемирного саммита по устойчивому развитию (Параграф 42) в качестве одного из направлений действий по обеспечению сохранения и устойчивого использования биоразнообразия и достижения цели существенного снижения потерь биоразнообразия к 2010 г. определяет развитие и поддержку инициатив по развитию национальных и регио-

нальных экологических сетей и коридоров.

Понятие экологических сетей, либо альтернативных вариантов “система ООПТ” или “система охраняемых природных территорий” (СОПТ), в российском законодательстве федерального уровня отсутствует.

В соответствии со вторым подходом экологические сети состоят из различных функциональных элементов (территорий):

- ключевые районы или ядра (обеспечивают сохранение экосистем, местообитаний, видов и ландшафтов особого значения);
- коридоры или переходные зоны (направлены на обеспечение и улучшение взаимосвязей между природными системами и целостности сети);
- восстановительные районы (территории, где требуется восстановление нарушенных элементов экосистем, местообитаний, видов и ландшафтов особого значения или полное восстановление некоторых территорий);
- буферные зоны (обеспечивают защиту экосети от внешних неблагоприятных факторов).

В российском законодательстве указанных понятий в связи с развитием эконета нет. Однако, можно найти определенные функциональные соответствия между российской системой охраняемых территорий и элементами эконета.

Достаточно четко прописаны в территории, соответствующие ключевым районам и буферным зонам. Значительная часть ООПТ федерального значения способно выполнять функции ключевых районов. Их правовой статус определен федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” и позволяет обеспечить все потребности для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Помимо этого, в соответствии с региональным законодательством устанавливаются иные формы ООПТ регионального и местного значений, некоторые из которых (в соответствии с их режимами) могут выполнять функции ядра.

Буферные зоны имеют широкий спектр российских аналогов — различные виды охранных зон и иных охраняемых земель, режим охраны которых также позволяет сохранять объекты, для защиты которых они создавались (см. подробнее о статусе подобных территорий в разделе 2.3.5).

Непосредственных аналогов экологических коридоров и восстановительных районов в федеральном законодательстве нет. Основные методологические подходы ОЕСБЛР — создание территориально целостной системы, обеспечивающей сохранение экосистем, мест обитания, видов и их генетического разнообразия, ландшафтов — также не находят прямого отражения в российском законодательстве. Традиционная ориента-

ция на сохранение отдельных “отгороженных” от человека уникальных в природном отношении территорий, практическая и правовая незащищенность местообитаний местного значения, ориентация на парадигму создания запретительных норм в данной сфере определяет юридический вакуум для развития принципов эконета в концепции ОЕСБЛР. Однако, в функциональном отношении в качестве коридоров в определенных случаях могут выступать водоохранные зоны рек, некоторые категории защитности лесов I группы и некоторые иные виды охраняемых природных территорий, принятые в законодательстве России.

При проектировании, создании, управлении, организации охраны и использования экологической сети или отдельных ее элементов должны соблюдаться следующие *основные принципы*:

- пространственное разделение природных территорий и земель с интенсивным хозяйственным освоением в целях обеспечения их взаимной стабильности и устойчивости;
- репрезентативность экологической сети;
- самодостаточность, экологическая устойчивость функциональных элементов;
- дифференцированный подход, обеспечивающий соответствие пространственного размещения участков экологической сети и режима их функционирования существующим природным и социально-экономическим особенностям территории;
- согласование развития экологической сети с социально-экономическим развитием регионов;
- экологическая компенсация (выделение альтернативных участков при изъятии или изменении режимов функциональных элементов экологической сети).

При рассмотрении научных, политических, организационных и иных особенностей экологических сетей перечень принципов обычно дается более широким, однако узкоспециализированные задачи не всегда могут быть отражены в качестве правовых норм.

Таким образом, для развития экологических сетей в РФ необходимо ввести в российское законодательство нормы, устанавливающие “сетевые” принципы организации ООПТ, а также регулирующие основы государственного управления в данной сфере.

Несмотря на отсутствие норм, регулирующих создание эконетов в федеральном законодательстве ряд субъектов РФ активно включились в процесс развития региональных экологических сетей или систем охраняемых природных территорий на основе использования концептуальных положений ОЕСБЛР.

В 2002 г. в Орловской области был принят первый в России закон “О системе охраняемых природных территорий Орловской области”. В Республике Башкортостан в настоящее время разрабатывается проект закона “О территориальной охране природы в республике Башкортостан (Концепция экологической сети республики Башкортостан)”.

Закон Орловской области дает определение экологических сетей, достаточно подробно определяет функциональные элементы эконета (экологические ядра, экологические коридоры, буферные зоны), их правовой статус и порядок организации. Закон не содержит такой категории элементов эконета, как “восстановительный район”. Это вызвано высокой затратностью восстановительных мероприятий на данных территориях, что в современных экономических условиях в России в целом и в области не представляется возможным.

Закон Орловской области “О системе охраняемых природных территорий Орловской области”:

Экологическая сеть — совокупность пространственно сообщающихся между собой участков земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, по состоянию экосистем и своему расположению обеспечивающая устойчивость природных и культурных ландшафтов на входящих в ее состав и прилегающих территориях и способствующая сохранению биологического разнообразия территории.

Однако различные компромиссные технологии, компенсирующие отсутствие восстановительных районов, орловский законодатель определил. В частности, *“в случаях невозможности создания экологических коридоров между элементами экологической сети, обусловленной отсутствием сохранившихся природных объектов, могут создаваться искусственные экологические коридоры”*. Подобные компромиссы значительно расширяют возможности при создании экологических сетей, а также содержат потенциал для развития нормативной базы и практики создания экосетей.

Трактовка экологической сети, представленная в законе Орловской области отражает подход к созданию экосетей, основанный на принципах ландшафтной реставрации. В этом варианте элементы экологические сети создаются на любых землях, имеющих природоохранное назначение либо способных выполнять экологические функции, с широкой вариабельностью режимов охраны и природопользования. Одним из примеров и прообразов такого подхода в прошлом являются агролесомелиоративные системы Докучаева.

³⁷ J.A.Klijn, A.J.F.M. van Opstal & I.M.Bouwma. 2003. *The Indicative Map of the Pan-European Ecological Network*. ECNC, Tilburg, The Netherlands/Budapest, Hungary.

В законе установлены следующие типы элементов экологической сети:

1. Экологические ядра (ключевые районы, ключевые природные территории). К экологическим ядрам экологической сети могут относиться природные объекты, обладающие высоким уровнем биологического разнообразия и территориями, достаточной для его сохранения в течение длительного времени. Экологические ядра обеспечивают самодостаточное устойчивое существование и естественное развитие природных объектов в своих границах, поддержание качества окружающей природной среды, сохранение природного потенциала территории, стабилизацию естественных природных процессов на прилегающих к ним участках, возможность восстановления оптимальной численности популяций животных и растений (*проект Кодекса республики Башкортостан к данной функциональной зоне относит наиболее строго охраняемые (“заповедные”) части особо охраняемых природных территорий*).

2. Экологические коридоры (коридоры экологической сети, транзитные территории). В состав экологических коридоров (Закон Орловской области) по согласованию с собственниками, владельцами, пользователями могут включаться:

- особо охраняемые природные территории различных категорий;
- водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;
- лесополосы различного назначения;
- участки оврагов и балок, склоны берегов, речных долин, берегозащитные участки леса, защитные полосы лесов вдоль гребней и линий водоразделов, полосы леса по берегам рек или водоемов;
- участки древесно-кустарниковой растительности, не входящие в лесной фонд;
- охранные зоны вдоль линейных объектов;
- другие участки, способные выполнять функции экологических коридоров.

Другим распространенным подходом является привязка экологических сетей к особо охраняемым природным территориям (ООПТ), которые составляют основные элементы экологических сетей. В этом случае роль “экологических коридоров” играют охранные зоны либо крупные линейные объекты природоохранного назначения (например, водоохранные зоны).

Так, в проекте Кодекса республики Башкортостан экологическая сеть трактуется как “взаимодействующая совокупность [включённых в схему экологической сети] всех расположенных на территории республики особо охраняемых природных территорий различных категорий и видов, а также иных особо охраняемых территорий, как её функциональных эле-

ментов[, которые по своим экологическим характеристикам и расположению, организации и функционированию отвечают реализации установленных для них законодательством принципов и задач]”.

Европейским центром охраны природы была подготовлена предварительная карта основных элементов Общеввропейской экологической сети на территории стран Центральной и Восточной Европы (включая Европейскую часть территории России)³⁷.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ нынешнего состояния действующего законодательства и тенденций в практике позволяют наметить некоторые принципиальные направления дальнейшего развития правовой базы охраняемых территорий в России.

Следуя принципу развития федерализма, законодательство должно предоставлять достаточные права и полномочия субъектам РФ в определении собственных категорий ООПТ (целесообразно следуя сложившейся практике вводить новые категории законами субъектов федерации, а не актами органов исполнительной власти), их создании и управлении. Должен быть сохранен принцип определения и порядка создания ООПТ местного значения в соответствии с нормами законодательства соответствующего субъекта РФ. При этом при создании ООПТ регионального и местного значения должны быть выполнены условия согласования с федеральными специально уполномоченными государственными органами в сфере охраны окружающей среды и, где прямо предписано законодательством, с Правительством Российской Федерации.

Исходя из этих норм, внесение изменений и дополнений в закон об ООПТ или подготовка новой его редакции (что представляется нецелесообразным) не должно носить характер, ущемляющий права субъектов РФ и ограничивающий их права по вопросам совместного ведения.

Действующее законодательство (Конституция РФ, Земельный кодекс, ФЗ “Об охране окружающей среды”, ФЗ “О разграничении государственной собственности на землю” и др.) устанавливает, что ООПТ могут находиться в ведении Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления. Это положение является наиболее принципиальным для создания эффективной системы ООПТ в стране. Поэтому в законодательстве должна сохраниться устоявшаяся система трех основных уровней ООПТ — федерального, регионального, местного значения. Вопрос о праве собственности на земли ООПТ должен решаться в соответствии с действующим законодательством. Попытка (предложения Комиссии при президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъек-

тов Российской Федерации и органами местного самоуправления) ликвидировать систему уровней ООПТ и практически отобрать у субъектов федерации полномочия по созданию своих ООПТ, включая новую категорию не только противоречит концепции российского законодательства и принципам федерализма, но и несет реальную угрозу экологической безопасности как отдельных регионов, так и страны в целом.

Еще одно принципиальное положение действующего экологического законодательства — запрет изъятия земель природно-заповедного фонда (ст. 58 ФЗ “Об охране окружающей среды” и ст.95 Земельного кодекса). Эта норма, составляющая основу правового статуса ООПТ, не должна подвергнуться ревизии. Поэтому крайне опасным для существования и развития системы ООПТ в России представляются попытки различных лиц и организаций изменить существующие законодательные нормы путем внесения поправок, разрешающих изъятие земель ООПТ для нужд, не связанных с деятельностью и задачами ООПТ в случае признания особых государственных нужд экономического характера. Возникающие на практике коллизии, как в случае с трассой трубопровода, планируемого к строительству компанией ЮКОС через территорию национального парка “Тункинский”, не должны вести к принципиальной ревизии всего законодательства, а должны решаться в рамках действующего законодательства.

Сложившийся порядок организации федеральных ООПТ путем принятия решения Правительством РФ как высшим органом государственной исполнительной власти, в ведении которого находится имущество Российской Федерации, отвечает потребностям практики. Данная система подготовки и принятия по сути распорядительных индивидуальных актов хорошо налажена, и поэтому поступающие предложения от Комиссии при президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления о разрушении сложившейся системы законодательства и правоприменительной практики путем введения нормы о принятии индивидуальных федеральных законов об образовании конкретных ООПТ представляется юридически необоснованным и нецелесообразным. Это может фактически остановить развитие системы федеральных ООПТ в стране. Кроме того, необходимо отметить, что федеральные законы призваны регулировать крупные направления и сферы общественных отношений, характеризующиеся длительным сроком действия и неопределенностью конкретного объекта.

Важным инструментом обеспечения сохранности природных комплексов и объектов ООПТ является, закрепленное в законодательстве об охране окружающей среды, земельном законодательстве и законодательстве об ООПТ, создание охранных зон и округов с регулируемым режимом использования. Согласно действующему законодательству охранные

зоны ООПТ образуются решениями органов власти субъектов РФ. Такая практика оправдана, т.к. эти зоны имеют двойные функции: 1) обеспечение дополнительной охраны территории и природных объектов ООПТ и 2) обеспечение хозяйственных и иных интересов местного населения. Охранные зоны создаются без изъятия земель у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, включаемых в состав зоны. Нередко в состав охранной зоны входят земли субъектов федерации и муниципальных образований. В связи с этим представляется целесообразным сохранить существующую систему образования охранных зон с внесением норм об обязательном согласовании территории и положения об охранной зоне с федеральным специально уполномоченным органом исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и администрацией ООПТ. Особого внимания заслуживает вопрос об образовании морских охранных зон. По данному вопросу Правительство РФ может принять специальный порядок.

В ФЗ об ООПТ должны найти отражение нормы о создании и полномочиях государственных органов по управлению ООПТ, имеющими международный статус:

- биосферные заповедники, входящие в международную систему биосферных резерватов ЮНЕСКО;
- ООПТ включенные в состав участков, входящих в Список объектов всемирного природного наследия ЮНЕСКО;
- ООПТ, включенные в Список водно-болотных угодий международного значения в соответствии с нормами Рамсарской конвенции.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствуют нормы, определяющие государственные полномочия в сфере организации, функционирования и охраны участков всемирного природного наследия. Фактически та же ситуация сложилась и с водно-болотными угодьями международного значения. Некоторые из них остаются объектами регионального уровня.

В соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность” (в ред. от 21.07.1993, с изм. от 10.09.1993) данные объекты могут быть отнесены к объектам относящимся исключительно к федеральной собственности как основа национального богатства страны. По данным объектам представляется целесообразным передача полномочий по созданию и управлению Российской Федерацией с возможностью делегирования части полномочий по охране объектов субъектам РФ по соглашениям в соответствии с ФЗ от 24 июня 1999 г. №119-ФЗ “О принципах

и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов российской Федерации”.

Российская Федерация с 1995 г. является участницей Общеввропейской Стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия, основным компонентом которой является создание Общеввропейской экологической сети. В это связи представляется целесообразным определение в Федеральном законе “Об особо охраняемых природных территориях” основ создания экологических сетей в России и обеспечения их стыковки с Общеввропейской экологической сетью.

Крайне важно, чтобы Закон давал четкое представление о том, какие органы власти отвечают за какие направления и кто несет ответственность за разработку подзаконных нормативных правовых актов, призванных обеспечить механизмы исполнения закона. Поэтому необходимо сохранить преэстивенность Закона, особенно с учетом того, что на его основании был разработан и действует в настоящее время целый пакет подзаконных актов. Исключение из текста статей Закона многих положений о конкретных полномочиях конкретных органов власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления сделает Закон рамочным и нерабочим и существенно затруднит правоприменительную практику. Кроме того, не будет обеспечена база дальнейшего развития законодательства в сфере ООПТ.

Отдельного рассмотрения требует вопрос о статусе таких категорий ООПТ, признанных действующим законодательством (природоохранным и земельным), как лечебно-оздоровительные местности и курорты, территории традиционного природопользования. Не случайно по ним были приняты специальные федеральные законы, т.к. вопросы регулирования использования и охраны этих территорий в силу их специфики выходят за рамки собственно закона об ООПТ.

При рассмотрении вопроса о ботанических садах и дендрологических парках необходимо исходить из существующей их системы. Многие из них являются самостоятельными крупными учреждениями (в том числе в структуре Российской Академии Наук), в том числе и крупнейшими научными учреждениями. Попытка перевода их в категорию структурных подразделений каких-либо государственных или муниципальных учреждений во многих случаях приведет к их развалу. Данная система хорошо функционирует в настоящее время и не требует дополнительных изменений структурного характера.

Действующая редакция Закона в силу своего построения практически не имеет пересечений с иными актами. Ряд норм, в частности, о возможности предоставления льгот по налогообложению носит принятый в правовой практике отсылочный характер к актам соответствующей отрасли и не входит в противоречие с налоговым или иным законодательством. В то же время, такие нормы позволяют пользователям лучше пред-

ставлять механизмы реализации специальных норм закона, с одной стороны, а с другой обеспечивают основу для развития соответствующих норм экологической направленности в иных отраслях права. Другими словами, обеспечивается необходимая база для экологизации всего законодательства (это одно из главных направлений развития экологического права в любой стране).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Проект внесения изменений и дополнений в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН “ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ”

Особо охраняемые природные территории — участки земли, **водных объектов** и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти **или местного самоуправления** полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий 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 изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях

1. Законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2. Отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации **в той мере, в какой эти отношения не урегулированы законодательством об особо охраняемых природных территориях.**

3. Имущественные отношения в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, организации и функционирования государ-

ственных природных заповедников и других природоохранных учреждений регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено **настоящим** федеральным законом.

Статья 2. Категории особо охраняемых природных территорий

1. С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады;
- ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты;
- з) **иные категории особо охраняемых природных территорий.**

2. Иные категории особо охраняемых природных территорий устанавливаются законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации с учетом природных, социальных и культурных особенностей их территорий

В целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут создавать экологические сети, включающие особо охраняемые природные территории различных категорий, другие особо охраняемые комплексы и объекты

3. В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и **водных объектов** могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

Охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности особо охраняемых природных территорий федерального значения создаются органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится данная особо охраняемая природная территория.

Охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности особо охраняемых природных территорий регионального значения создают органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или решениями органов местного самоуправления.

Охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности особо охраняемых природных территорий местного значения создаются органами местного самоуправления.

Охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности особо охраняемых природных территорий в пределах внутренних морских вод, территориального моря и исключительной экономической зоны Российской Федерации устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится данная особо охраняемая природная территория.

Охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности функционируют на основании положения о конкретной охранной зоне или округе, утверждаемого органом государственной власти, при-

нявшим решение об их создании, или на основании положения о соответствующей особо охраняемой природной территории.

4. В целях создания новых и расширения существующих особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают решения о резервировании земельных участков, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Земельные участки, в отношении которых принято решение о резервировании, не изымаются у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

Решения о резервировании принимаются на основании утвержденных схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий, территориальных схем охраны природы либо специальных исследований, проведенных научными, природоохранными или специализированными проектными организациями, обосновывающих ценность природных комплексов и объектов данной территории, и придание им соответствующего статуса.

Решением о резервировании соответствующих земельных участков запрещается или ограничивается деятельность, которая может привести к утрате природными комплексами и объектами своей ценности и функций, ради сохранения которых предполагается создание особо охраняемой природной территории.

5. Все особо охраняемые природные территории учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем землеустройства, **лесоустройства, охотозустройства и всех видов градостроительной документации.**

Реорганизация, ликвидация и изменение границ особо охраняемых природных территорий и их охранных зон производится в том же порядке, что и их образование, если иное не предусмотрено настоящим федеральным законом.

6. Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Особо охраняемые природные территории федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов **исполнительной** власти.

Особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

7. Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения. **Памятники природы, лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.**

Особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения определяются соответственно Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Особо охраняемые природные территории местного значения определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Управление и государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий

1. Государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляют федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственное управление в области охраны окружающей среды.

2. Государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Управление и контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения осуществляются органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды и о местном самоуправлении.

4. Государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий входит в систему государственного экологического контроля и осуществляется в соответствии с федеральным законодательством, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Статья 4. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий 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.

Порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий устанавливается Правительством Российской Федерации.

Статья 5. Участие граждан и юридических лиц в организации, охране и функционировании особо охраняемых природных территорий

Граждане и юридические лица, включая общественные и религиозные объединения, оказывают содействие государственным органам в осуществлении мероприятий по организации, охране и функционированию особо охраняемых природных территорий. Государственные органы учитывают при осуществлении этих мероприятий предложения граждан и общественных объединений.

РАЗДЕЛ II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЗАПОВЕДНИКИ

Статья 6. Общие положения

1. На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, вода, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

2. Земля, воды, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, предоставляются в пользование (владение) государственным природным заповедникам на правах, предусмотренных федеральными законами.

Имущество государственных природных заповедников является федеральной собственностью.

Здания, сооружения, объекты культурного наследия федерального значения и другие объекты недвижимости закрепляются за государственными природными заповедниками на праве оперативного управления.

Объекты культурного наследия регионального и местного значения передаются государственному природному заповеднику в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники, а также перевод земель государственных природных заповедников в другие категории.

Природные ресурсы и недвижимое имущество государственных природных заповедников полностью изымаются из оборота (не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами).

3. Положение о конкретном государственном природном заповеднике, его статус утверждаются органом, уполномоченным на то Правительством Российской Федерации.

Статья 7. Задачи государственных природных заповедников

На государственные природные заповедники возлагаются следующие задачи:

а) осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;

б) организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;

в) осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей природной среды;

г) экологическое просвещение;

д) участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;

е) содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей природной среды.

Статья 8. Порядок образования государственных природных заповедников

1. Государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации при условии согласия субъектов Российской Федерации на отнесение его территории к объектам федеральной собственности, принимаемым по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. Расширение территории государственного природного заповедника производится в том же порядке.

2. Органы государственной власти Российской Федерации, в ведении которых находятся вновь созданные государственные природные заповедники, определяют сроки и этапы формирования организационно-хозяйственной инфраструктуры, соответствующей государственному природному заповеднику как природоохранному учреждению. В период, предшествующий созданию этой инфраструктуры, контроль за соблюдением режима государственного природного заповедника осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти либо иными уполномоченными ими органами.

3. На прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и **водных объектов** создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования **в порядке установленном настоящим федеральным законом. Положение об охранный зоне государственного природного заповедника утверждается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации после согласования с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится данный государственный природный заповедник.**

Статья 9. Режим особой охраны территорий государственных природных заповедников

1. На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике.

На территориях государственных природных заповедников запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации.

2. На территориях государственных природных заповедников допускаются мероприятия и деятельность, направленные на:

а) сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;

б) поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность;

в) предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам;

г) осуществление экологического мониторинга;

д) выполнение научно-исследовательских задач;

- е) ведение эколого-просветительской работы;
- ж) осуществление контрольно-надзорных функций.

3. В государственных природных заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы.

Размеры этих участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

4. На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, **а также на биосферных полигонах**, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, которая направлена на облегчение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном государственном природном заповеднике.

5. Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками данных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся данные заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций государственных природных заповедников, **выдаваемых за плату либо бесплатно в порядке определенном Правительством Российской Федерации.**

Статья 10. Государственные природные биосферные заповедники

1. Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов.

Включение в международную систему биосферных резерватов осуществляется в порядке, установленном соответствующей международной организацией.

2. **В состав** территории государственных природных биосферных заповедников в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую природную среду и не истощающих биологические ресурсы, могут быть **включены** территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования.

Решения об организации биосферного полигона с включением его в состав территории государственного природного биосферного заповедника принимаются Правительством Российской Федерации по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Биосферный полигон может быть создан как с изъятием, в качестве расширения территории государственного природного биосферного заповедника, так и без изъятия земельных участков у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в соответствии с действующим земельным законодательством.

Государственные органы, в ведении которых находятся государственные природные заповедники, могут принимать решения о выделении биосферных полигонов также в границах создаваемых новых государственных природных заповедников при условии их последующего включения в установленном порядке в международную систему биосферных резерватов.

3. Конкретный режим особой охраны территорий биосферного полигона устанавливается в соответствии с положением о нем, утверждаемым государственными органами, в ведении которых находятся государственные природные биосферные заповедники.

Статья 11. Особенности правового положения государственных природных заповедников

1. Государственные природные заповедники являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются некоммерческими организациями и создаются в форме **государственного природоохранного учреждения, финансируемого за счет средств Федерального бюджета и других, не запрещенных законом источников.**

2. Государственные природные заповедники распоряжаются в установленном порядке следующими средствами:

от научной, природоохранной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам государственных природных заповедников;

в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на территориях государственных природных заповедников;

от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования;

полученными в виде грантов и безвозмездной помощи, в том числе из бюджетов и внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов.

3. Штрафы, налагаемые в административном порядке за экологические правонарушения, взысканные по постановлениям должностных лиц государственных природных заповедников, поступают в самостоятельное распоряжение государственных природных заповедников и учитываются на отдельном балансе.

4. Государственные природные заповедники вправе иметь собственную символику (флаги, вымпелы, эмблемы и другие). Порядок утверждения, использования и охраны символики государственных природных заповедников устанавливается Правительством Российской Федерации.

5. Производство изобразительной, печатной, сувенирной и другой тиражированной продукции и товаров народного потребления с использованием изображений природных комплексов и объектов, **и объектов культурного наследия**, находящихся на территориях государственных природных заповедников, а также их названий и символики осуществляется с разрешения дирекций государственных природных заповедников.

6. Государственные природные заповедники пользуются налоговыми льготами, установленными для них законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

7. Расположение государственного природного заповедника на территориях двух и более субъектов Российской Федерации не может быть основанием для нарушения его территориальной целостности или изменения статуса.

РАЗДЕЛ III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ

Статья 12. Общие положения

1. Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории **и водные объекты** ко-

торых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для **сохранения биологического и ландшафтного разнообразия**, использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

2. Земля, вода, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами. **Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, переданные национальному парку, а также перевод земель национального парка в другие категории.**

3. **Объекты культурного наследия федерального значения, объекты культурного наследия регионального и местного значения передаются в пользование национальным паркам только по согласованию с соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, установленным законодательством Российской Федерации об охране объектов культурного наследия.**

4. В отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников.

Национальные парки имеют исключительное право приобретения указанных земель за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законом источников.

5. Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности.

Здания, сооружения, объекты **культурного наследия федерального значения** и другие объекты недвижимости закрепляются за национальными парками на праве оперативного управления.

Объекты культурного наследия регионального и местного значения передаются в пользование национальным паркам в соответствии с законодательством Российской Федерации.

6. Конкретный национальный парк функционирует на основании положения, утверждаемого государственным органом, в ведении которого он находится.

7. Вокруг национального парка создается охранная зона **в порядке установленном настоящим федеральным законом.**

Статья 13. Основные задачи национальных парков

На национальные парки возлагаются следующие основные задачи:

- а) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- б) сохранение объектов **культурного наследия**;
- в) экологическое просвещение населения;
- г) создание условий для регулируемого туризма и отдыха;
- д) разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения;
- е) осуществление экологического мониторинга;
- ж) восстановление **и реставрация** нарушенных природных комплексов и объектов, **и объектов культурного наследия.**

Статья 14. Порядок образования национальных парков

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации при условии согласия субъектов Российской Федерации на отне-

сение соответствующих территорий субъектов Российской Федерации к объектам федеральной собственности, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и **федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление в области охраны окружающей среды.**

Статья 15. Режим особой охраны территорий национальных парков

1. На территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. Исходя из указанных особенностей на территориях национальных парков могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе:

а) заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;

б) особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается строго регулируемое посещение;

в) познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;

г) рекреационная, предназначенная для отдыха;

д) охраны объектов **культурного наследия**, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;

е) обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;

ж) хозяйственного назначения в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка;

з) **традиционного экстенсивного природопользования, предназначенная для обеспечения жизнедеятельности местного населения, в пределах которой допускаются традиционная хозяйственная деятельность и связанные с ней виды пользования природными ресурсами.**

2. На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, объектам **культурного наследия** и которая противоречит целям и задачам национального парка, в том числе:

а) разведка и разработка полезных ископаемых;

б) деятельность, влекущая за собой нарушение геологических обнажений;

в) деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима;

г) предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков;

д) строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также **расширение**, строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием национальных парков **или населенных пунктов, расположенных на их территории;**

е) рубки главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы;

ж) промысловые охота и рыболовство, промышленная заготовка дикорасту-

щих растений (**кроме зон традиционного экстенсивного природопользования**), деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, сбор биологических коллекций (**без согласования с национальным парком**), интродукция живых организмов в целях их акклиматизации;

з) движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанные с функционированием национальных парков, **хозяйственных объектов и граждан, проживающих на территории национального парка, а также** прогон домашних животных вне дорог и водных путей общего пользования и вне специально предусмотренных для этого мест, сплав леса по водотокам и водоемам;

и) организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристских стоянок и разведение костров за пределами специально предусмотренных для этого мест;

к) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность.

3. На территориях национальных парков также может быть запрещена или ограничена любая другая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национальных парков. Конкретный режим особой охраны земельных участков и водных объектов в пределах национального парка устанавливается в положении о нем.

С национальными парками согласовываются вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся **в границах** соответствующих национальных парков и их охранных зон.

Статья 16. Особенности правового положения национальных парков

1. Национальные парки являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются некоммерческими организациями и создаются в форме **государственного природоохранного учреждения**, финансируемого за счет средств федерального бюджета и других, **не запрещенных законом источников, в том числе грантов.**

2. Средствами национальных парков, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются следующие получаемые национальными парками средства:

а) от просветительской, рекреационной, научной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей возложенным на них задачам;

б) в качестве арендной платы, в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на территориях национальных парков;

в) от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования;

г) в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов.

3. Штрафы, налагаемые в административном порядке за экологические правонарушения, взысканные по постановлениям должностных лиц национальных парков, поступают в самостоятельное распоряжение национальных парков и учитываются на отдельном балансе.

4. Национальный парк может выступать учредителем и участвовать в деятельности фондов, ассоциаций и иных организаций, способствующих развитию национальных парков.

5. Земельные участки в границах национальных парков, а также находящиеся на них здания, сооружения, помещения не подлежат приватизации. **Изъятие земельных участков и водных объектов национальных парков запрещается.**

6. Национальные парки, а также **собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы** земельных участков в границах территорий национальных парков, имеющие ограничения в их использовании в связи с соблюдением установленного режима охраны, пользуются налоговыми льготами, установленными для них законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

7. Национальные парки вправе иметь собственную символику (флаги, вымпелы, эмблемы и другие). Порядок утверждения, использования и охраны символики национальных парков устанавливается Правительством Российской Федерации.

8. Производство изобразительной, печатной, сувенирной и другой тиражированной продукции и товаров народного потребления с использованием изображений **переданных в пользование национальным паркам объектов культурного наследия, ценностей и копий ценностей из фондов музеев, учреждений дирекцией национальных парков**, осуществляется с разрешения дирекций национальных парков.

Производство изобразительной, печатной, сувенирной и другой тиражированной продукции и товаров народного потребления с использованием изображений иных объектов культурного наследия либо ценностей и копий ценностей из фондов иных музеев, расположенных на территории национальных парков, осуществляется с разрешения собственников данных объектов культурного наследия и музеев.

9. Расположение национальных парков на территориях двух и более субъектов Российской Федерации не может быть основанием для нарушения их территориальной целостности или изменения статуса.

Статья 17. Организация обслуживания посетителей национальных парков

1. Обеспечение регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков осуществляется в соответствии с положением о национальном парке и при наличии лицензии на туроператорскую или турагентскую деятельность:

самими национальными парками;

юридическими и физическими лицами, а также лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, на основании договоров на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, заключаемых с национальными парками.

2. Деятельность по организации обслуживания посетителей не должна противоречить задачам национальных парков и причинять ущерб охраняемым природным комплексам и объектам, а также объектам культурного наследия.

3. Для обеспечения регулируемого туризма и отдыха национальные парки могут предоставлять в аренду юридическим и физическим лицам земельные участки, природные объекты, объекты культурного наследия, здания и

сооружения на условиях, определенных соответствующими договорами, заключаемыми с дирекциями национальных парков. Указанные договоры аренды подлежат регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

4. Порядок предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, объектов культурного наследия, зданий и сооружений на территории национальных парков определяется Правительством Российской Федерации.

РАЗДЕЛ IV. ПРИРОДНЫЕ ПАРКИ

Статья 18. Общие положения

1. Природные парки являются **государственными** природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории и **водные объекты** которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

2. Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях — на землях иных **собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.**

3. На природные парки возлагаются следующие задачи:

а) сохранение природной среды, природных **объектов и комплексов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное и эстетическое значение, рекреационных ресурсов;**

б) **обеспечение права граждан на отдых в природных условиях в условиях благоприятной природной среды;**

в) **организация экологического просвещения населения”;**

г) разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

Статья 19. Порядок образования природных парков

1. **Природный парк учреждается законом соответствующего субъекта Российской Федерации, в котором определяются границы, зонирование, режим охраны и конкретные особенности функционирования данного природного парка.**

2. **Создание природных парков, связанное с включением в их границы земельных участков, водных объектов или их частей, отнесенных в установленном порядке к объектам федеральной собственности, осуществляется по согласованию с Правительством Российской Федерации.**

3. **Создание природных парков, связанное с включением в их границы земельных участков, водных объектов или их частей, отнесенных в установленном порядке к объектам муниципальной собственности, осуществляется по согласованию с органами местного самоуправления.”**

Статья 20. Особенности правового положения природных парков

1. Природные парки являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются неком-

мерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации природоохранного учреждения.

2. Средствами природных парков, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются следующие получаемые дирекциями природных парков средства:

а) в счет возмещения ущерба, причиненного в результате деятельности физических и юридических лиц;

б) от рекреационной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам природных парков;

в) в порядке безвозмездной помощи физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и международных организаций;

г) **полученные в виде грантов и безвозмездной помощи.**

3. Природные парки, а также **собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы** земельных участков в границах территорий природных парков, имеющие ограничения в их использовании в связи с соблюдением режима охраны, пользуются налоговыми льготами, установленными для них законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 21. Режим особой охраны территорий природных парков

1. На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков.

2. Исходя из этого на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны объектов **культурного наследия**.

3. На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания **объектов культурного наследия**.

4. В границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

5. С природными парками согласовываются вопросы социально-экономической деятельности юридических лиц, расположенных на территориях природных парков и их охранных зон, а также проекты развития населенных пунктов.

РАЗДЕЛ V. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЗАКАЗНИКИ

Статья 22. Общие положения

1. Государственными природными заказниками являются территории и **водные объекты**, имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов и их компонентов и поддержания экологического баланса.

2. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

3. Государственными природными заказниками могут быть федерального и регионального значения.

4. Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть:

а) комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов **и природных ландшафтов**;

б) биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении;

в) палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;

г) гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

д) геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

5. Государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении специально уполномоченных на то Правительством Российской Федерации государственных органов Российской Федерации и финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников.

6. Подчиненность и порядок финансирования дирекций государственных природных заказников регионального значения определяются соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

7. **Собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам** земельных участков, находящихся в границах государственных заказников, предоставляются льготы по земельному налогу в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

8. Для обеспечения функционирования государственных природных заказников могут создаваться их администрации в организационно-правовой форме государственных учреждений. Если администрация заказника не создана, функции администрации в этом случае могут возлагаться на соответствующие государственные органы, в ведении которых находится данный заказник.

Статья 23. Порядок образования государственных природных заказников

1. Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и **федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление в области охраны окружающей среды** .

2. Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

Статья 24. Режим особой охраны территорий государственных природных заказников

1. На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она проти-

воречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

2. Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым **федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды** по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

3. Задачи и особенности режима особой охраны конкретного государственного природного заказника регионального значения определяются **в положении о нем, утверждаемом** органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.

4. На территориях государственных природных заказников, где проживают **коренные малочисленные народы Российской Федерации**, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранение традиционного образа их жизни.

5. **Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы** земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный в государственных природных заказниках режим особой охраны.

РАЗДЕЛ VI. ПАМЯТНИКИ ПРИРОДЫ

Статья 25. Общие положения

1. Памятники природы — уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

2. Памятники природы могут быть федерального, регионального и местного значения.

Статья 26. Порядок признания территорий, занятых памятниками природы, особо охраняемыми природными территориями

1. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, — особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими, — особо охраняемыми природными территориями регионального значения соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы местного значения, а территории, занятые ими, — особо охраняемыми природными территориями местного значения соответствующими органами местного самоуправления.

4. Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления

утверждают границы, определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении. Оформление и утверждение паспорта памятника природы осуществляется в порядке, установленном органами власти, принявшим решение об образовании памятника природы.

5. Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у **собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов** этих участков.

6. В случае необходимости изъятия земельных участков или **водных объектов**, используемых для общегосударственных нужд, объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы **регионального и местного значения** осуществляется постановлением органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и **органов местного самоуправления соответственно** по согласованию с Правительством Российской Федерации.

Статья 27. Режим особой охраны территорий памятников природы

1. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

2. **Собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы** земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по **соблюдению** режима особой охраны памятников природы.

3. Расходы **собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов** указанных земельных участков по обеспечению установленного режима особой охраны памятников природы возмещаются за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также средств внебюджетных **источников**.

РАЗДЕЛ VII. ДЕНДРОЛОГИЧЕСКИЕ ПАРКИ И БОТАНИЧЕСКИЕ САДЫ

Статья 28. Общие положения

1. Дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности. Территории дендрологических парков и ботанических садов предназначаются только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

2. Находящиеся на балансе дендрологических парков и ботанических садов здания, сооружения и помещения приватизации не подлежат.

3. Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального, регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или представитель-

ных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Статья 29. Режим особой охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов

1. На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

2. Территории дендрологических парков и ботанических садов могут быть разделены на различные функциональные зоны, в том числе:

а) экспозиционную, посещение которой разрешается в порядке, определенном дирекциями дендрологических парков или ботанических садов;

б) научно-экспериментальную, доступ в которую имеют только научные сотрудники дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;

в) административную.

3. Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны конкретного дендрологического парка и ботанического сада определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, принявшими решения об образовании этих учреждений.

Статья 30. Финансирование дендрологических парков и ботанических садов

1. Финансирование дендрологических парков и ботанических садов осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и других не запрещенных законом источников.

2. Средствами дендрологических парков и ботанических садов, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются все получаемые дендрологическими парками и ботаническими садами средства:

а) в счет возмещения ущерба, причиненного в результате деятельности физических и юридических лиц;

б) от рекреационной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам дендрологических парков и ботанических садов;

в) в порядке безвозмездной помощи от физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и международных организаций.

3. Дендрологические парки и ботанические сады пользуются налоговыми льготами для них законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

РАЗДЕЛ VIII. ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫЕ МЕСТНОСТИ И КУОРТЫ

Статья 31. Общие положения

1. Территории **и водные объекты**, пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям **и курортам**.

2. Отнесение территорий и водных объектов к лечебно-оздоровительным местностям и курортам осуществляется в порядке, устанавливаемом Федеральным законом “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”.

Статья 32. Режим особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов

1. В границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов запрещается (ограничивается) деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истощению природных ресурсов и объектов, обладающих лечебными свойствами.

2. В целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов организуются округа санитарной (**горно-санитарной**) охраны.

3. Порядок организации округов санитарной (горно-санитарной) охраны и особенностей режима их функционирования определяются Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”.

РАЗДЕЛ IX. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 33. Охрана природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков

1. Охрана природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, работники которой входят в штат соответствующих природных учреждений.

2. Директора государственных природных заповедников и национальных парков и их заместители являются соответственно главными государственными инспекторами и их заместителями по охране территорий этих государственных природных заповедников и национальных парков.

Права государственных инспекторов по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков могут быть также предоставлены работникам заповедников и национальных парков, не являющимися государственными инспекторами по занимаемой должности. Предоставление указанных прав осуществляется с согласия работников по их письменным заявлениям и оформляется приказами директоров государственных природных заповедников и национальных парков.

Статья 34. Права государственных инспекторов по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков

1. Работники государственных природных заповедников и национальных парков, являющиеся государственными инспекторами по охране территорий этих

государственных природных заповедников и национальных парков, в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют право:

а) проверять у лиц, находящихся на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, разрешение на право пребывания на указанных особо охраняемых природных территориях;

б) проверять документы на право осуществления природопользования и иной деятельности на прилегающих к территориям государственных природных заповедников и национальных парков территориях охранных зон;

в) задерживать на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон лиц, нарушивших законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы;

г) направлять материалы о привлечении лиц, виновных в нарушениях установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков, к административной ответственности;

д) изымать у нарушителей законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства, а также соответствующие документы;

е) производить на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон досмотр транспортных средств, личных вещей;

ж) беспрепятственно посещать любые объекты, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон, для проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;

з) приостанавливать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую режиму особой охраны государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон.

2. Главным государственным инспекторам и их заместителям по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков предоставляется также право:

а) запрещать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую установленному режиму государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон;

б) налагать административные взыскания за нарушения законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;

в) предъявлять иски физическим и юридическим лицам о взыскании в пользу государственных природных заповедников и национальных парков средств в счет возмещения ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон в результате нарушений установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков;

г) в случаях, предусмотренных действующим законодательством, направлять материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях в правоохранительные органы.

3. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков пользуются также всеми правами должностных лиц государственной лесной охраны и других **федеральных орга-**

нов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в области охраны окружающей среды.

4. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков при исполнении служебных обязанностей имеют право применять в установленном порядке специальные средства — наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, устройства для принудительной остановки транспорта, служебных собак.

5. Государственным инспекторам по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков при осуществлении возложенных на них настоящим Федеральным законом задач разрешено ношение служебного огнестрельного оружия при исполнении служебных обязанностей.

Порядок приобретения, хранения и применения служебного огнестрельного оружия регулируется действующим законодательством.

6. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков обеспечиваются бронезиждетами и другими средствами индивидуальной защиты.

7. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков подлежат обязательному государственному страхованию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 35. Охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения

1. Охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других особо охраняемых природных территорий осуществляется государственными органами, в ведении которых они находятся, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Работники, осуществляющие охрану территорий государственных природных заказников федерального значения, пользуются теми же правами, что и государственные инспектора по охране государственных природных заповедников и национальных парков.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять охрану особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения через специально созданные для этой цели структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями.

РАЗДЕЛ X. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ РЕЖИМА

Статья 36. Ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий

1. Нарушение установленного режима или иных правил охраны и использования окружающей природной среды и природных ресурсов на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, государственных природных заказников, а также на территориях, на которых находятся памятники природы, и иных особо охраняемых природных территорий, их охранных зон вле-

**Приложение 2. Перечень федеральных ООПТ,
представленных на Рисунке 3**

Номер по карте	Название ООПТ	Международный статус (год присуждения)	Субъект Федерации	Год образования	Площадь (тыс.га)	Количество участков
1	2	3	4	5	6	7
ЗАПОВЕДНИКИ						
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>						
1	Пасвик		Мурманская обл.	1992	14,7	1
2	Лапландский	Биосферный (1984)	Мурманская обл.	1930	278	1
3	Кандалакшский	Рамсар (1975)	Мурманская обл. Республика Карелия	1932	70,5	13
4	Костомукшский		Карелия Республика	1983	47,6	1
5	Кивач		Карелия Республика	1931	10,9	1
6	Нижне-Свирский	Рамсар (1994)	Ленинградская обл.	1980	41,6	1
7	Пинежский		Архангельская обл.	1974	51,5	1
8	Ненецкий		Ненецкий АО	1997	313	4
9	Печоро-Илычский	Биосферный (1984); Объект Всемирного наследия (1995)	Коми Республика	1930	721	2
10	Полистовский		Псковская обл.	1994	38	1
11	Рдейский		Новгородская обл.	1994	36,9	1
12	Дарвинский	Биосферный (2002)	Вологодская, Ярославская обл.	1945	113	1
13	Центрально-Лесной	Биосферный (1985); Объект Всемирного наследия	Тверская обл.	1931	24,4	1

<i>Центральный федеральный округ</i>						
14	Брянский Лес	Биосферный (2001)	Брянская обл.	1987	12,2	1
15	Калужские за-секи		Калужская обл.	1992	18,5	2
16	Приокско-Террасный	Биосферный (1978)	Московская обл.	1945	4,9	1
17	Окский	Биосферный (1978); Рамсар (1994)	Рязанская обл.	1935	55,7	1
18	Галичья гора		Липецкая обл.	1925	0,23	6
19	Воронинский		Тамбовская обл.	1994	10,3	10
20	Воронежский	Биосферный (1984)	Воронежская, Липец-кая обл.	1927	31,1	1
21	Хоперский		Воронежская обл.	1935	16,2	1
22	Центрально-Черноземный	Биосферный (1987)	Курская обл.	1935	5,3	6
23	Белогорье		Белгородская обл.	1999	2,1	5
<i>Южный федеральный округ</i>						
24	Ростовский	Рамсар (1994)	Ростовская обл.	1995	9,5	4
25	Богдинско-Баскунчакский		Астраханская обл.	1997	18,5	2
26	Астраханский	Биосферный (1984); Рамсар (1975)	Астраханская обл.	1919	66,8	3
27	Черные Земли	Биосферный (1993); Рамсар (1994)	Калмыкия Республика	1990	122	2
28	Дагестанский		Дагестан Республика	1987	19,1	2
29	Кавказский	Биосферный (1978); Объект Всемирного наследия (1999)	Краснодарский край, Адыгея, Республика Карачаево-Черкесия	1924	280	2
30	Тебердинский	Биосферный (1997); Объект Всемирного наследия	Карачаево-Черкесия Республика	1936	85	2

1	2	3	4	5	6	7
31	Кабардино-Балкарский		Кабардино-Балкарская Республика	1976	82,7	1
32	Северо-Осетинский		Республика Северная Осетия - Алания	1967	29,5	1
33	Эрзи		Ингушетия Республика	2000	6	1
<i>Приволжский федеральный округ</i>						
34	Керженский	Биосферный (2002); Рамсар (1994)	Нижегородская обл.	1993	46,8	1
35	Нургуш		Кировская обл.	1994	5,7	1
36	Мордовский		Мордовия Республика	1936	32,1	1
37	Большая Кокшага		Марий-Эл Республика	1993	21,6	1
38	Волжско-Камский		Татарстан Республика	1960	10,1	2
39	Присурский		Чувашская Республика	1995	9,1	3
40	Приволжская лесостепь		Пензенская обл.	1989	8,4	5
41	Жигулевский		Самарская обл.	1927	23,2	2
42	Оренбургский		Оренбургская обл.	1989	21,7	4
43	Вишерский		Пермская обл.	1991	241	1
44	Басеги		Пермская обл.	1982	38	1
45	Южно-Уральский		Башкортостан Рес. Челябинская обл.	1978	253	1
46	Башкирский		Башкортостан Республика	1930	49,6	1
47	Шульган-Таш	Объект Всемирного наследия (1998)	Башкортостан Республика	1986	22,5	1
<i>Уральский федеральный округ</i>						
48	Гыданский		Ямало-Ненецкий АО	1996	878	5

1	2	3	4	5	6	7
49	Верхне-Тазовский		Ямало-Ненецкий АО	1986	631	1
50	Малая Сосьва		Ханты-Мансийский АО	1976	226	1
51	Юганский		Ханты-Мансийский АО	1982	649	1
52	Денежкин Камень		Свердловская обл.	1991	78,2	1
53	Висимский	Биосферный (2001)	Свердловская обл.	1971	13,5	1
54	Ильменский		Челябинская обл.	1920	30,4	1
<i>Сибирский федеральный округ</i>						
55	Большой Арктический		Таймырский АО	1993	4169	7
56	Таймырский	Биосферный (1995)	Таймырский АО	1979	1782	4
57	Путоранский	Объект Всемирного* наследия	Таймырский и Эвенкийский АО	1988	1887	1
58	Центрально-Сибирский	Биосферный (1986)	Красноярский край. Эвенкийский АО	1985	1022	1
59	Тунгусский		Эвенкийский АО	1995	297	1
60	Тигирекский		Алтайский край	1999	40,7	3
61	Кузнецкий Алатау		Кемеровская обл.	1989	413	1
62	Хакасский		Хакасия Республика	1999	268	9
63	Столбы		Красноярский край	1925	47,2	1
64	Саяно-Шушенский	Биосферный (1984)	Красноярский край	1976	390	1
65	Алтайский	Объект Всемирного наследия (1998)	Алтай Республика	1932	881	1
66	Катунский	Биосферный (2000); Объект Всемирного наследия (1998)	Алтай Республика	1991	152	1
67	Азас		Тыва Республика	1985	334	1

1	2	3	4	5	6	7
68	Убсунурская котловина	Биосферный (1997); Объект Всемирного* наследия	Тыва Республика	1993	323	9
69	Байкало-Ленский	Объект Всемирного наследия (1996)	Иркутская обл.	1986	660	1
70	Витимский		Иркутская обл.	1982	585	1
71	Джержинский		Бурятия Республика	1992	238	1
72	Баргузинский	Биосферный (1986); Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1916	374	1
73	Байкальский	Биосферный (1986); Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1969	166	1
74	Сохондинский	Биосферный (1984)	Читинская обл.	1973	211	1
75	Даурский	Биосферный (1997); Рамсар (1994); Объект Всемирного наследия	Читинская обл.	1987	44,8	5
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>						
76	Усть-Ленский	Объект Всемирного наследия (НвСР)	Саха (Якутия) Республика	1985	1433	2
77	Олекминский		Саха (Якутия) Республика	1984	847	1
78	Остров Врангеля	Объект Всемирного наследия (НвСР)	Чукотский АО	1976	2226	1
79	Корякский	Рамсар (1994)	Корякский АО	1995	327	2
80	Командорский	Биосферный (2002); Объект Всемирного наследия	Камчатская обл.	1993	3649	1
81	Кроноцкий	Биосферный (1984); Объект Всемирного наследия (1996)	Камчатская обл.	1934	1142	2
82	Магаданский	Объект Всемирного наследия	Магаданская обл.	1982	884	6

1	2	3	4	5	6	7
83	Джугджурский		Хабаровский край	1990	860	3
84	Комсомольский		Хабаровский край	1963	64,4	1
85	Буреинский		Хабаровский край	1987	358	1
86	Болоньский	Рамсар (1994)	Хабаровский край	1997	104	1
87	Ботчинский		Хабаровский край	1994	267	1
88	Большехецирский		Хабаровский край	1963	45,4	1
89	Зейский		Амурская обл.	1963	99,4	1
90	Норский		Амурская обл.	1998	211	1
91	Хинганский	Рамсар (1994)	Амурская обл.	1963	97,2	2
92	Бастак		Еврейская автономная обл.	1997	91,8	1
93	Сихотелинский	Биосферный (1978); Объект Всемирного наследия (2001)	Приморский край	1935	401	2
94	Ханкайский	Рамсар (1975)	Приморский край	1990	39,3	5
95	Лазовский		Приморский край	1957	121	1
96	Уссурийский		Приморский край	1932	40,4	1
97	Кедровая падь		Приморский край	1916	18	1
98	Дальневосточный морской		Приморский край	1978	64,3	4
99	Поронайский		Сахалинская обл.	1988	56,7	1
100	Курильский	Объект Всемирного наследия*	Сахалинская обл.	1984	65,4	4
НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ						
<i>Северо-Западный федеральный округ</i>						
101	Паанаярви		Карелия Республика	1992	105	1
102	Водлозерский	Биосферный (2001); Объект Всемирного наследия	Архангельская обл. Карелия Республика	1991	468	1
103	Куршская коса	Объект Всемирного наследия (2000)	Калининградская обл.	1987	6,6	1

1	2	3	4	5	6	7
104	Себежский		Псковская обл.	1996	50	1
105	Валдайский	Объект Всемирного наследия	Новгородская обл.	1990	159	1
106	Русский Север		Вологодская обл.	1992	166	1
107	Кенозерский		Архангельская обл.	1991	140	1
108	Югыд ва	Объект Всемирного наследия (1995)	Коми Республика	1994	1892	1
Центральный федеральный округ						
109	Смоленское Поозерье	Биосферный (2002)	Смоленская обл.	1992	146	1
110	Угра	Биосферный (2002)	Калужская обл.	1997	98,6	6
111	Орловское Полесье		Орловская обл.	1994	84,6	1
112	Плещеево озеро		Ярославская обл.	1988	23,8	1
113	Лосиный Остров		Московская обл. г. Москва	1983	11,6	1
114	Мещера		Владимирская обл.	1992	119	1
115	Мещерский	Рамсар (1994)	Рязанская обл.	1992	103	1
Южный федеральный округ						
116	Сочинский		Краснодарский край	1983	194	2
117	Приэльбрусье		Кабардино-Балкарская Респ.	1986	100	1
118	Алания		Северная Осетия - Алания Респ.	1998	55,4	1
Приволжский федеральный округ						
119	Смольный		Мордовия Республика	1995	36,4	3
120	Марий Чодра		Марий-Эл Республика	1985	36,8	1
121	Нечкинский		Удмуртия Республика	1997	20,8	1
122	Нижняя Кама		Татарстан Республика	1991	26,5	3
123	Чаваш вармане		Чувашская Республика	1993	25,2	2

1	2	3	4	5	6	7
124	Самарская Лука		Самарская обл.	1984	128	2
125	Хвалынский		Саратовская обл.	1994	25,5	8
126	Башкирия	Объект Всемирного наследия (1995)	Башкортостан Республика	1986	82,3	1
Уральский федеральный округ						
127	Припышминские боры		Свердловская обл.	1993	48,7	2
128	Таганай		Челябинская обл.	1991	56,8	1
129	Зюраткуль		Челябинская обл.	1993	88,2	1
Сибирский федеральный округ						
130	Шорский		Кемеровская обл.	1989	338	2
131	Шушенский бор		Красноярский край	1995	39,2	2
132	Прибайкальский	Объект Всемирного наследия (1996)	Иркутская обл.	1986	418	3
133	Забайкальский	Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1986	267	2
134	Тункинский	Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1991	118-4	1
135	Алханай		Агинский Бурятский АО	1999	138	1
ЗАКАЗНИКИ						
Северо-Западный федеральный округ						
136	Туломский		Мурманская обл.	1987	33,7	1
137	Канозерский		Мурманская обл.	1989	65,7	1
138	Мурманский тундровый		Мурманская обл.	1988	295	1
139	Олонецкий		Карелия Республика	1986	27	1
140	Кижский		Карелия Республика	1989	50	1
141	Земля Франца-Иосифа		Архангельская обл.	1994	42-00	1
142	Ненецкий		Ненецкий АО	1985	309	1
143	Сийский		Архангельская обл.	1988	43	1
144	Мшинское болото	Рамсар (1994)	Ленинградская обл.	1982	60,5	1
145	Ремдовский	Рамсар (1994)	Псковская обл.	1985	64,9	1

1	2	3	4	5	6	7
Центральный федеральный округ						
146	Клетнянский		Брянская обл.	1983	39,1	2
147	Таруса		Калужская обл.	2002	46,9	1
148	Ярославский		Ярославская обл.	1958	14,3	1
149	Сумароковский		Костромская обл.	1999	36,2	1
150	Клязьминский		Ивановская, Владимирская обл.	1978	21	1
151	Муромский		Владимирская обл.	1968	56,2	1
152	Рязанский		Рязанская обл.	1987	36	1
153	Воронежский		Воронежская обл.	1958	23	1
154	Каменная степь		Воронежская обл.	1996	5,2	1
Южный федеральный округ						
155	Цимлянский		Ростовская обл.	1983	45	1
156	Сарпинский		Калмыкия Республика	1987	196	1
157	Харбинский		Калмыкия Республика	1987	165	1
158	Меклетинский		Калмыкия Республика	1988	103	1
159	Аграханский		Дагестан Республика	1983	39	1
160	Тляртинский		Дагестан Республика	1986	83,5	1
161	Самурский		Дагестан Республика	1982	11,2	1
162	Приазовский	Рамсар (1994)	Краснодарский край	1958	42,2	1
163	Сочинский		Краснодарский край	1993	48,5	1
164	Даутский		Карачаево-Черкесия Республика	1986	74,9	1
165	Цейский		Северная Осетия - Алания Респ.	1958	30	1
166	Ингушский		Ингушетия Республика	1971	70	1

1	2	3	4	5	6	7
167	Советский		Чеченская Республика	1986	101	1
<i>Приволжский федеральный округ</i>						
168	Сурский		Ульяновская обл.	1985	22,2	1
169	Старо-кулатинский		Ульяновская обл.	1985	20,2	1
170	Саратовский		Саратовская обл.	1983	44,3	1
<i>Уральский федеральный округ</i>						
171	Нижнеобский	Рамсар (1994)	Ямало-Ненецкий АО	1985	128	1
172	Куноватский	Рамсар (1994)	Ямало-Ненецкий АО	1984	220	2
173	Надымский		Ямало-Ненецкий АО	1986	564	1
174	Верхне-Кондинский		Ханты-Мансийский АО	1971	241	1
175	Елизаровский	Рамсар (1994)	Ханты-Мансийский АО	1982	76,6	1
176	Васпухольский		Ханты-Мансийский АО	1990	734	1
177	Тюменский		Тюменская обл.	1958	53,6	1
178	Белозерский	Рамсар (1994)	Тюменская обл.	1986	17,9	1
179	Курганский		Курганская обл.	1985	31,8	2
<i>Сибирский федеральный округ</i>						
180	Северо-земельский		Таймырский АО	1996	422	4
181	Пуринский	Рамсар (1994)	Таймырский АО	1988	788	1
182	Елогуйский		Эвенкийский АО	1987	748	1
183	Баировский		Омская обл.	1959	64,8	1
184	Степной		Омская обл.	1971	75	1
185	Кирзинский	Рамсар (1994)	Новосибирская обл.	1958	120	1
186	Томский		Томская обл.	1988	50	1
187	Тофаларский		Иркутская обл.	1988	133	1
188	Красный Яр		Усть-Ордынский Бурятский АО	2000	49,1	1
189	Фролихинский	Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1988	109	1

1	2	3	4	5	6	7
190	Кабанский	Рамсар (1994); Объект Всемирного наследия (1996)	Бурятия Республика	1974	12,1	1
191	Алтачейский		Бурятия Республика	1966	60	1
192	Буркальский		Читинская обл.	1988	196	1
193	Цасучейский бор		Читинская обл.	1988	57,9	1
<i>Дальневосточный федеральный округ</i>						
194	Лебединый		Чукотский АО	1984	390	1
195	Южно-Камчатский	Объект Всемирного наследия (1996)	Камчатская обл.	1983	225	2
196	Удыльский	Рамсар (1994)	Хабаровский край	1988	100	1
197	Ольджиканский		Хабаровский край	1988	160	1
198	Тумнинский		Хабаровский край	1987	143	1
199	Баджалский		Хабаровский край	1987	275	1
200	Хехцирский		Хабаровский край	1959	56	1
201	Орловский		Амурская обл.	1999	122	1
202	Хингано-Архаринский		Амурская обл.	1958	48,8	1
203	Барсовый		Приморский край	1979	106	1
204	Малые Курилы		Сахалинская обл.	1983	45	1

* Подготовленные номинации находятся на рассмотрении в ЮНЕСКО

чет за собой наложение в административном порядке штрафа на граждан в размере от одного до двадцати минимальных размеров оплаты труда и на должностных лиц — от трех до сорока минимальных размеров оплаты труда с конфискацией орудий и продукции незаконного природопользования или без таковой.

2. Законодательством Российской Федерации устанавливается уголовная ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий.

3. Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии — по фактическим затратам на их восстановление.

РАЗДЕЛ XI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 37. Международное сотрудничество в области особо охраняемых природных территорий

1. Особо охраняемые природные территории, имеющие международный статус в соответствии с нормами международных договоров, стороной которых является Российская Федерация, относятся к объектам федерального значения. К таким территориям относятся участки, включенные в Список всемирного культурного и природного наследия в соответствии с Конвенцией об охране культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. и водно-болотные угодья международного значения, получившие данный статус в соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, от 2 февраля 1971 г. Изъятие земель таких территорий и перевод их в иные категории допускается только в случае, если это не противоречит нормам международного договора, в соответствии с которым они получили статус территории международного значения.

2. Особо охраняемые природные территории любой категории могут быть включены в международную сеть биосферных резерватов согласно положениям и процедурам соответствующей международной организации.

3. Включение и изъятие особо охраняемых природных территорий в указанные в пункте 1 настоящей статьи списки производится в порядке установленном соответствующим международным договором или международной организацией, а также законодательством Российской Федерации.

4. Охрана особо охраняемых природных территорий, имеющих международный статус осуществляется в соответствии с положениями настоящего закона. Специальные меры охраны и особенности режима таких территорий должны быть внесены в индивидуальные положения о данных территориях.

РАЗДЕЛ XII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 38. Заключительные положения

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. Поручить Правительству Российской Федерации в течение двух месяцев привести в соответствие с настоящим Федеральным законом нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

**Приложение 3. Основные федеральные
нормативные правовые акты в области организации
и функционирования особо охраняемых природных территорий**

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Международные соглашения Российской Федерации:

1. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 2 февраля 1971 г., ратифицирована СССР в 1976 г.)

2. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г., ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г.)

3. Межправительственное соглашение государств — участников СНГ от 8 февраля 1992 г. “О взаимодействии в области экологии и охраны окружающей природной среды”

4. Конвенция о биологическом разнообразии (КБР) была подписана в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 г. (ратифицирована Федеральным законом РФ от 17 февраля 1995 г., вступила в силу для Российской Федерации 4 июля 1995 г.).

Федеральные законы Российской Федерации:

1. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”

2. Федеральный закон “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

5. Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ “О разграничении государственной собственности на землю”

6. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”

7. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №155-ФЗ “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”

8. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ

9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. №73-ФЗ

10. Лесной кодекс Российской Федерации от 29 января 1997 г. №22-ФЗ

11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 1996 г. №63-ФЗ

12. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ

13. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. №187-ФЗ “О континентальном шельфе Российской Федерации”

14. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. №174-ФЗ “Об экологической экспертизе”
15. Водный кодекс Российской Федерации от 16 ноября 1995 г. №167-ФЗ
16. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. №52-ФЗ “О животном мире”
17. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. “Об особо охраняемых природных территориях”
18. Федеральный закон от 23 февраля 1995 г. №26-ФЗ “О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах”

ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ

Указы Президента Российской Федерации:

1. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 (в ред. Указа Президента РФ от 20 сентября 2000 г. № 1678) “О структуре федеральных органов исполнительной власти”
2. Указ Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 (с изменениями от 8, 28 июня, 6, 23 июля, 9 августа 1999 г.) “О структуре федеральных органов исполнительной власти”
3. Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 “О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития”
4. Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2162 “Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы”
5. Указ Президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1155 “Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации”

Постановления ВС РФ:

1. Постановление ВС РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1 “О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами”
2. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность”

Акты Правительства Российской Федерации:

1. Постановление Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 “Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в РСФСР” (с изм. и доп. от 21 августа 1992 г., 27 декабря 1994 г., 23 апреля 1996 г.)
2. Постановление Совета Министров РФ от 23 декабря 1993 г. № 1362 (в ред. постановления Правительства РФ от 12.03.96 № 271) “Об утверждении положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в РФ
3. Постановление Правительства РФ от 2 февраля 1996 г. № 101 “О федеральной целевой программе “Развитие курортов федерального значения”

4. Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 916 “Об утверждении Положения о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях НП”

5. Постановление Правительства РФ от 10 августа 1993 г. № 769 “Об утверждении Положения о национальных парках РФ”

6. Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 926) “Об утверждении Положения о порядке предоставления в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха”

7. Постановление Правительства РФ от 19 октября 1996 г. № 1249 “О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий”

8. Постановление Правительства РФ от 23 ноября 1996 г. № 1404 “Об утверждении Положения о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах”.

9. Постановление Правительства РФ от 07 декабря 1996 г. № 1425 “Об утверждении положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения”

10. Постановление Правительства РФ от 07 декабря 1996 г. № 1426 “Об утверждении положения о признании территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения”

11. Постановление Правительства РФ от 19 декабря 1997 г. № 1601 “Об утверждении положения об использовании, охране, защите лесного фонда и воспроизводстве лесов, ранее находившихся во владении сельскохозяйственных организаций”

12. Постановление Правительства РФ от 02 февраля 1998 г. № 132 “Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр”

13. Постановление Правительства РФ от 01 июня 1998 г. № 544 “Об утверждении положения порядка осуществления Федеральной службой лесного хозяйства России и ее территориальными органами государственного контроля за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов”

14. Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2000 г. № 726 “Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов РФ”

15. Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 901 “Об утверждении положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации”

16. Распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2001 г. № 725-р “О перечне государственных природных заповедников и национальных парков, которые предусматривается организовать на территории РФ в 2001-2010 гг.”

17. Распоряжение Правительства РФ от 14 февраля 2002 г. № 207-р “О перечне строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2002 г., финансируемых за счет средств федерального бюджета”

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. № 860 “О федеральной целевой программе “Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)”

19. Постановление Правительства РФ от 4 марта 2002 г. № 140 “Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности”

Ведомственные нормативно-правовые акты:

Министерство экологии Российской Федерации:

1. Приказ Минэкологии России от 13 февраля 1992 г. “Об утверждении Положения о Типовых должностных инструкциях сотрудников научных отделов государственных заповедников”

2. Инструктивное письмо Минэкологии РФ от 19 февраля 1992 г. № 268/НГ “О порядке ведения ограниченной хозяйственной деятельности на территории государственных заповедников”,

3. Приказ Минэкологии Российской Федерации от 24 февраля 1992 г. “Об утверждении Положения об Ученом совете государственного заповедника Минэкологии Российской Федерации”

4. Приказ Минэкологии от 08.12.92 г. № 24; с изм., внес. приказом Минприроды России от 23.10.95 г. № 423) “Об утверждении положения Положением “О порядке добывания диких животных в регуляционных и научно-исследовательских целях на территории государственных природных заповедников Российской Федерации”

Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации:

1. Приказ Минприроды РФ от 25.01.1993 г. № 14 “Об утверждении Общего положения о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации”

2. Приказ Минприроды РФ 17 мая 1993 г. “Об утверждении Положения о порядке проведения киноvideофотосъемок в ГПЗ”

3. Письмо Минприроды РФ от 11.10.93 г. № 04-17/65-4921

4. Приказ Минприроды РФ от 4 мая 1994 г. № 126 “Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добыванием или уничтожением объектов животного и растительного мира”

5. Приказ Минприроды России от 10 января 1996 г. № 20) “Об утверждении Примерного положения о государственных природных заказниках в Российской Федерации”

6. Приказ Минприроды России от 16 января 1996 г. № 20 (которому было отказано в регистрации в Минюсте) “Об утверждении Примерного положения о памятниках природы в Российской Федерации”

Госкомэкология России:

1. Приказ Госкомэкологии РФ от 28 октября 1996 г. № 452 “О символике государственных природных заповедников в Российской Федерации”

2. Приказ Госкомэкологии РФ от 20 ноября 1996 г. № 484 “Об организации работ по выполнению постановления Правительства Российской Федерации “О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий”

3. Приказ Госкомэкологии РФ 4 июля 1997 г. № 312 “Об утверждении Правил ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий”;

4. Приказ Госкомэкологии РФ от 31 марта 1998 г. № 185 “О внесении дополнений в Правила ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий”

5. Приложение к приказу Госкомэкологии РФ от 31 марта 1998 г. № 185 “Типовая форма учетной документации по особо охраняемой природной территории и методические указания по ее заполнению”.

6. Приказ Госкомэкологии России от 10.04.98 № 205 “Об утверждении Положения о научно-исследовательской деятельности в государственных природных заповедниках Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды”

7. Приказ Госкомэкологии РФ от 11 марта 1999 г. N 100 “О совершенствовании управления государственными природными заповедниками Госкомэкологии России”

8. Письмо Госкомэкологии РФ от 4 августа 1999 г. № 01-21/24-210 “О Рекомендациях по организации и ведению эколого-просветительской деятельности в госзаповедниках”

9. Приказ Госкомэкологии РФ от 20 апреля 2000 г. № 279 “О Реестре разрешительных документов” (в части утверждения Формы разрешения на добычу (отстрел, отлов) животных на территории государственного природного заповедника в регуляционных и научно-исследовательских целях (с изменениями на 23 октября 1995 г.) и Формы разрешения на право лова рыбы и других объектов водного промысла на территории государственного природного заповедника (с изменениями на 23 октября 1995 г.)

Министерство природных ресурсов Российской Федерации:

1. Приказ МПР РФ от 11 октября 2000 г. № 373 “Об управлении системой государственных природных заповедников и национальных парков”

2. Письмо МПР от 23.10.2000 № 33-01-3/462 “О порядке ведения ограниченной хозяйственной деятельности на территории ГПЗ”

3. Приказ МПР РФ от 5 января 2001 г. № 1 “Об утверждении положений о государственных природных заповедниках и национальных парках”

4. Письмо МПР РФ от 5 января 2001 г. № АП-61/50 “О порядке взаимодействия территориальных органов МПР России с государственными природными заповедниками и национальными парками”

5. Приказ МПР РФ от 26 февраля 2002 г. № 89 “О структуре территориального управления Министерства природных ресурсов Российской Федерации” (с изм. и доп. от 13 мая 2002 г.)

6. Письмо МПР РФ от 23 мая 2002 г. № ВА-18-53/2455 “О направлении пакета проектов соглашений, регулирующих взаимодействие МПР РФ с субъектами РФ”

7. Приказ МПР РФ от 7 июня 2002 г. № 348 “О Консультативном экспертом совете при Министре по экологии и ООПТ”

8. Приказ МПР РФ от 10 июня 2002 г. № 352 “Об утверждении Положения о государственной службе охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации”

9. Приказ МПР РФ от 17 июня 2002 г. № 363 “Об Общественном экологическом совете при Министре”

10. Приказ МПР РФ от 6 февраля 2003 г. № 79 “О неотложных мерах по повышению эффективности управления системой государственных природных заповедников и национальных парков”

Федеральная служба лесного хозяйства России:

1. Приказ Рослесхоза от 30 декабря 1993 г. № 348 “Об утверждении основных положений по выделению особо защитных участков леса”

2. Приказ Рослесхоза от 31 декабря 1996 г. № 204 “Об утверждении Порядка выдачи разрешений на использование символики национальных парков”

3. Приказ Рослесхоза от 25 декабря 1997 г. № 175 “О ведении государственного кадастра особо охраняемых природных территорий на землях лесного фонда”

4. Приказ Федеральной службы лесного хозяйства России от 15 января 1998 г. № 10 (зарегистрированы Минюстом России 27.01.98 № 1594) “Об утверждении Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации”, утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 1998 г. № 551).

5. Письмо Рослесхоза от 20 марта 1998 г. № МК-1-17-4/53 “Об утверждении и использовании символики национальных парков”

6. Приказ Рослесхоза от 01.04.99 № 74 “Об утверждении Перечня дополнительных видов побочного лесопользования в лесном фонде РФ”

7. Временные указания о составе, порядке разработки, согласования и утверждения предпроектной и проектной документации на национальные природные парки системы Рослесхоза

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации:

1. Приказ Минсельхозпрода России 11 октября 1994 г. “Об утверждении Положения о Департаменте по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов”

2. Приказ Минсельхозпрода РФ от 22 октября 1997 г. № 438 “Об утверждении Положения (типового) об управлении по охране и регулированию использования охотничьих ресурсов”

3. Приказ Минсельхозпрода РФ от 25 мая 1999 г. № 399 “Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты”.

Государственная налоговая служба России:

1. Инструкция Госналогслужбы РФ от 31 декабря 1996 г. № 44 “О порядке исчисления, уплаты в Фонд воспроизводства минерально-сырьевой базы и целевом использовании отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы”

Министерство по налогам и сборам российской Федерации:

1. Приказ МНС РФ от 2 апреля 2002 г. № БГ-3-21/170 “Об утверждении Методических рекомендаций по применению главы 26 “Налог на добычу полезных ископаемых” Налогового кодекса Российской Федерации”

Совместные акты органов государственного управления:

1. Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами (утв. Роскомземом 10.11.93 г. и Минприродой 18.11.93 г. по соглашению с Минсельхозом 06.11.93 г., Госсанэпиднадзором 14.11.93 г., Российской сельскохозяйственной академией 08.11.93 г.);

2. Совместное письмо Минприроды России и Рослесхоза от 22.02.94 “О рубках леса в госзаповедниках” (приложение к Инструктивному письму Минприроды РФ от 28.02.94 № 04-17/29-540 “О порядке обоснования и проведения рубок в госзаповедниках”)

3. Соглашение о взаимодействии органов Минприроды России и Роскомнедра в части государственного контроля за охраной окружающей природной среды на объектах недропользования, утвержденное Минприроды РФ и Роскомнедра 27.03.1995 г.)

4. Совместное письмо Рослесхоза от 12.10.99 № МГ-3-26/868 и Госкомэкологии России от 15.11.99 № 03-21/24-284 “О рубках в госзаповедниках”

АКТЫ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 “О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения”.

2. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 2 июля 2002 г. № А26-6414/01-02-02/281 (по вопросу уменьшения облагаемой прибыли на сумму взносов на благотворительные цели при исчислении налога на прибыль)