

ЛЕКЦИЯ 11-12

ТЕМА: Классификация и общая характеристика ООПТ

ПЛАН:

1. Сущность и принципы заповедного дела.
2. Понятие и общая характеристика ООПТ.
 - 2.1. Определение ООПТ.
 - 2.2. Классификация ООПТ.
 - 2.3. Категории ООПТ.
3. Функционирование и правовая охрана заповедных территорий.
 - 3.1. Организация и функционирование ООПТ.
 - 3.2. Государственный кадастр ООПТ.
 - 3.3. Основные черты правового статуса ООПТ.
4. Земли ООПТ и их правовой статус.
5. Антропогенное воздействие на ООПТ.
6. Единая непрерывная система ООПТ в мире.

1. Сущность и принципы заповедного дела

Давно известно, что познание и применение законов природы - основа рациональной, практической деятельности. Когда гениальный естествоиспытатель В.В. Докучаев назвал «царя почв» - чернозем - главным богатством России, он при характеристике свойств этой почвы подчеркивал, что объективно познать их можно только на целинных, никогда не паханных землях.

Этим была определена главная научная задача заповедного дела: сохранение всех типов естественной природы для познания действующих в них законов как основы рациональной практической деятельности.

В связи с этим, *заповедное дело* это система использования участков неприкосновенной естественной природы для решения научных и практических задач.

Насколько велика роль заповедников в изучении природы, можно судить по тому, что на проходившей в 1954 году 3-й Всесоюзной экологической конференции было принято разделение истории отечественной экологии на два основных периода - до и после создания системы российских заповедников.

Современная система государственных заповедников и принципы их организации были созданы и разработаны в первые годы Советской власти при непосредственном участии В.И. Ленина. Первый в стране Астраханский заповедник организован 11 апреля 1919 г., 14 мая 1920 г. Создан второй - Ильменский. Затем возникла целая система советских заповедников.

Главные положения заповедного дела были опубликованы в декрете «Об охране памятников природы, садов и парков» от 16 сентября 1921 года:

«1. Участки природы и отдельные произведения (животные, растения, горные породы и т.д.), представляющие особую научную и культурно-историческую ценность, нуждающиеся в охране, могут быть объявлены Народным Комиссариатом Просвещения по соглашению в каждом отдельном случае с заинтересованными ведомствами и учреждениями неприкосновенными памятниками природы.

2. Более значительные по площади участки природы, замечательные своими памятниками, объявляются заповедниками и национальными парками...

3. Земли под заповедниками и национальными парками не могут быть обращены под обработку или разработку естественных богатств без разрешения Народного Комиссариатом Просвещения, а равно на площади заповедника и национальных парков охота и ловля рыбы не допускается без такого же разрешения».

Так были установлены следующие принципы организации заповедников:

1. Охраняться в природе может все, что следует сохранить в интересах науки и культуры.

Более или менее крупные по площади участки естественной природы представляют собой заповедники.

Отдельные природные объекты и искусственные ландшафты, подлежащие охране, являются памятниками природы.

2. Заповедник - это неприкосновенный объект, где прекращается хозяйственное использование природных богатств. Для каждого заповедника устанавливается специальный режим охраны деятельности, который разрабатывается с участием заинтересованных ведомств и местных органов.

3. Научные и культурные задачи страны на охраняемых территориях обеспечивались передачей заповедников в ведение Главнауки, которая входила тогда в Наркомпрос. Использование заповедника в хозяйственных целях могло производиться только по разрешению правительства.

Эти принципы организации заповедников опирались на обобщение мирового и дореволюционного российского опыта заповедного дела. Неоценимый вклад в него внесли крупные советские ученые-геологи А.Е. Ферсман, Н.Н. Смирнов, А.Н. Завгрицкий, биологи В.Д. Семенов-Тяньшанский, С.А. Бутурлин, Н.М. Кулагин, Б.М. Жидков и Н.М. Книпович.

Таким образом, при жизни В.И. Ленина были заложены организационные основы заповедников и предусмотрены основные направления их деятельности:

- сохранение неприкосновенных участков природы, эталонов и памятников природы;
- сохранение редких и ценных видов, а также генетических фондов;
- содействие размножению важных для человека видов (обогащение природы);
- комплексное стационарное изучение природы;
- содействие туризму и отдыху трудящихся.

2. Понятие и общая характеристика ООПТ

2.1. Определение ООПТ

Наиболее эффективной формой сохранения биоразнообразия и экологической стабильности в регионах является организация различного рода особо охраняемых природных территорий.

Под особо охраняемыми объектами или территориями обычно понимают участки биосферы (экосистемы различного ранга), полностью или частично, постоянно или временно исключенные из хозяйственного использования.

По российскому законодательству *особо охраняемыми природными территориями* признаются 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.

В 1923 году профессор зоологии Среднеазиатского университета А. Л. Бродский указал на то, что основная функция заповедников состоит не в том, чтобы служить эталоном природы для экологических исследований, а в том, чтобы гарантировать здоровое состояние среды и тем самым поддерживать экологическую устойчивость. Развитие теории заповедного дела прошло через этап определения задач, которые призваны решать ООПТ, этап выяснения минимального размера изымаемой из хозяйственного использования территории и, наконец, этап определения оптимального режима заповедования. Эти и другие задачи постепенно решаются в процессе исследований и организации новых заповедных территорий.

2.2. Классификация ООПТ

Все особо охраняемые природные территории по **признаку заповедности** можно классифицировать на три группы.

1. Абсолютное заповедование. Данный режим присущ природным заповедникам и памятникам природы. Он исключает хозяйственную деятельность человека на своей территории. Вмешательство человека

допускается только в исключительных случаях — для научных исследований, проведения санитарных рубок деревьев, борьбы с пожарами, уничтожения хищников и т. д.

2. Относительное заповедование. Данный режим означает сочетание абсолютного запрета и ограниченной хозяйственной деятельности по эксплуатации природных ресурсов. Этому признаку соответствует организация заказников.

3. Смешанный режим. Данный режим означает сочетание заповедных зон с зонами, используемыми для отдыха и туризма. Проявляется при организации национальных и природных парков.

По критерию **организационной структуры** выделяют следующие группы ООПТ.

1. ООПТ, управление и охрану которых обеспечивают одноименные природоохранные учреждения (то есть некоммерческие юридические лица). В качестве примера можно привести государственные природные заповедники, национальные парки, природные парки, дендрологические парки и ботанические сады.

2. ООПТ, для управления которыми юридические лица не создаются. К их числу относятся памятники природы, государственные природные заказники, лечебно-оздоровительные местности и курорты.

По критерию **собственности** на землю и другие природные ресурсы выделяют ООПТ федерального, регионального и местного значения. Однако федеральные законы не содержат четкого ответа на вопрос: по каким критериям ООПТ признаются территориями федерального, регионального или местного значения? Как и по какой шкале ценности измерять уникальность и невосполнимость природных ландшафтов и комплексов либо их эстетическое значение?

Критериями для выделения ООПТ служат такие показатели, как видовое разнообразие, наличие редких видов и мест массового размножения

животных и растений, наличие интересных биотических сообществ, участков размножения видов из других местностей, возможности использования территории для рекреации, гидрологические характеристики и ряд других. При планировании ООПТ важно учитывать особенности формирования фауны и флоры островов. Так, согласно «островной» теории Р. Мак-Артура и Е. Уилсона один крупный «моноконтинентальный» заповедник обладает преимуществами перед любым числом мелких заповедников, занимающих одинаковую площадь. Наличие коридоров между крупными заповедниками облегчает миграцию и потому способствует поддержанию высокого уровня биоразнообразия.

2.3. Категории ООПТ

Формы заповедного режима разнообразны. Они зависят от целей охраны, характера охраняемых объектов и площади заповедной территории. Соответственно устанавливаются определенные статусы охраняемой территории и режим заповедника. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (1995) предусматривает следующие категории ООПТ:

- государственные природные заповедники, включая биосферные заповедники (I);
- национальные парки (II);
- природные парки (III);
- государственные природные заказники (IV, VI, иногда III или V);
- памятники природы (III, иногда IV);
- дендрологические парки и ботанические сады (охрана ex-situ);
- лечебно-оздоровительные местности и курорты (VI).

Первые две группы из вышперечисленных территорий представляют особую значимость для охраны природы нашей страны.

Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории ООПТ (территории,

на которых находятся зеленые зоны, городские леса и парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, речные системы и природные ландшафты, биологические станции, микрорезерваты и др.).

Кроме того, встречается понятие «природный комплекс, взятый под охрану государства». Здесь речь идет о природно-географических объектах (ландшафтах), не имеющих статуса ООПТ, но представляющих собой целостные однородные участки территории, где органично соединены природные, исторические и культурные достопримечательности (усадьбы, музеи-усадьбы и пр.). Особое место среди охраняемых законом природных комплексов имеют музеи-заповедники, т.е. обладающие специальным статусом особо охраняемых историко-культурных центров территории со значительной природной составляющей. По характеристикам близки к ним музеи-усадьбы, которые образуют неразрывное органичное единство с окружающей их природной средой, искусственными или естественными природными ландшафтами, охраняемые объекты ландшафтной архитектуры (исторические парки-памятники, мемориальные ландшафты). Ряд природных комплексов включен в Список объектов всемирного культурного и природного наследия, ежегодно обновляемый во исполнение Конвенции ЮНЕСКО 1972 г. Памятники общероссийского значения - это, как правило, особо ценные объекты, значимые для социальной и исторической памяти народов России, общепризнанные благодаря своей роли и получившие соответствующий статус

ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение. ООПТ федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти. ООПТ регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Федерации. ООПТ местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

По данным Министерства природных ресурсов РФ существующая в России система государственных природных заповедников и национальных парков формировалась свыше 85 лет и по данным на 1999 г. включала: 99 государственных природных заповедников общей площадью 33,5 млн. га (свыше 1,56% площади Российской Федерации); 35 национальных парков площадью 7 млн. га (0,47% площади страны) (табл. 2).

Таблица .

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ФУНКЦИОНИРУЕТ:

101 государственных природных заповедника Госкомэкологии России	
Суммарная площадь	32 753 056 га, в т.ч.
Сухопутная с внутренними водоемами	26 342 541 га (1,54 % площади России),
Акватория	6 410 515 га
6 прочих государственных природных заповедника	
Суммарная площадь	411 259 га, в т.ч.
Сухопутная с внутренними водоемами	348 259 га (0,02 % площади России),
Акватория	63 000 га
ВСЕГО - 101 государственных природных заповедников	
Суммарная площадь	33 164 315 га, в т.ч.
Сухопутная с внутренними водоемами	26 690 800 га (1,56 % площади России),

водоемами	
Акватория	6 473 515 га.
10 государственных природных заказников федерального значения Госкомэкологии России	
Суммарная площадь	5 986 083 га. (0,35 % площади России)
35 национальных парков	
Суммарная площадь	6 925 696 га (0,4 % площади России)
55 государственных природных заказников федерального значения Минсельхозпрода России	
Суммарная площадь	6 802 350 га (0,4 % площади России)

Отечественная система заповедников и национальных парков имеет международное признание. 27 российских заповедников и 3 национальных парка имеют международный статус биосферных резерватов ЮНЕСКО, 9 заповедников и 5 национальных парков находятся под юрисдикцией Международной Конвенции о сохранении всемирного культурного и природного наследия, 12 заповедников и 1 национальный парк - под юрисдикцией Международной Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (Рамсарской конвенции), 4 заповедника (Окский, Тебердинский, Центрально-Черноземный и Костомукшский) имеют дипломы Совета Европы, 3 заповедника (Костомукшский, Даурский, Ханкайский) входят в состав международных трансграничных особо охраняемых природных территорий.

Многие заповедные территории занимают обширные площади. Самые большие в мире - Гренландский национальный парк площадью 7 млн. га и «Национальное убежище» на Аляске — площадью 7,3 млн. га. Немного уступают им Центральнокалахарский резерват в Ботсване (Африка) — 5,3

млн. га, Большой Гобийский заповедник в Монголии (Азия) — 5,0 млн. га, Национальный парк Вуд-Баффало в Канаде (Северная Америка) — 4,5 млн. га и национальный парк Калаима в Венесуэле (Южная Америка) — 3 млн. га. Очень большие площади имеют национальный парк Грейт- Виктория-Дезерт в Австралии —2,5 млн. га, национальный парк Бер-нардо О'Хиггинса в Южной Америке—4,8 млн. га и норвежский Северо-Восточный Свальбард в Европе —1,6 млн. га. Режимы охраны, назначение и функции самих заповедных территорий в разных странах мира весьма разнообразны. Сообразно выполняемым задачам охраняемые территории принято подразделять на заповедники, заказники, резерваты, национальные (природные) парки, памятники природы и т. д.

В нашей стране основными формами охраны природных участков и отдельных объектов являются заповедники и заказники, за рубежом — национальные парки и резерваты.

3. Функционирование и правовая охрана заповедных территорий

3.1. Организация и функционирование ООПТ

Создание, изменение правового статуса либо ликвидация ООПТ осуществляются решением соответствующего органа государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации либо органа местного самоуправления на основании обосновывающих материалов, получивших положительное заключение государственной экологической экспертизы. Такой вывод следует, в частности, из ст. 12 федерального закона "Об экологической экспертизе", согласно которой объектами экологической экспертизы являются "материалы комплексного экологического обследования территорий, находящихся в пределах территории субъекта Российской Федерации, для последующего придания им правового статуса особо охраняемых природных территорий субъектов Российской Федерации и местного значения".

ООПТ могут располагаться, во-первых, на землях поселений как отдельной категории земель либо, во-вторых, на землях особо охраняемых

территорий и их объектов как отдельной категории земель в земельном фонде России.

При расположении ООПТ в черте поселений устанавливаются границы зон охраны, в пределах которых запрещается или ограничивается градостроительная, хозяйственная и иная деятельность, причиняющая вред ООПТ, окружающей среде или ухудшающая их состояние и нарушающая их целостность и сохранность. Наиболее часто в городских поселениях располагаются памятники природы либо дендрологические парки (ботанические сады), а также категории ООПТ, предусмотренные соответствующими законами субъектов Российской Федерации.

Нахождение ООПТ в черте поселений влечет за собой установление особого регулирования градостроительной деятельности, осуществляемого посредством:

- введения специальных государственных стандартов, государственных градостроительных нормативов и правил;
- введения особого порядка разработки, согласования и утверждения градостроительной документации;
- выдачи специальных разрешений на строительство.

Сведения о местоположении земельного участка или его части в границах зон охраны памятников истории и культуры, особо охраняемых природных территорий подлежат обязательному включению в документ, удостоверяющий право на земельный участок в городских и сельских поселениях.

В целях создания новых и расширения существующих земель ООПТ органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями ООПТ, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

В целях защиты ООПТ от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

3.2. Государственный кадастр ООПТ

Для оценки состояния природно-заповедного фонда ведется государственный кадастр особо охраняемых природных территорий, который содержит сведения об их статусе, географическом положении, границах, режиме, природопользователях, эколого-просветительской, научной, культурной и иной ценности. ООПТ находятся в ведении МПР России.

Во исполнение федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» Правительство Российской Федерации приняло постановление от 19 октября 1996 г. № 1249 «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий». Согласно этому постановлению, государственный кадастр особо охраняемых природных территорий является официальным документом, который содержит регулярно обновляемые сведения обо всех особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения.

Кадастр ведется:

- по особо охраняемым природным территориям федерального значения — федеральными органами исполнительной власти и организациями, в ведении и управлении которых такие территории находятся;
- по особо охраняемым природным территориям регионального значения — органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- по особо охраняемым природным территориям местного значения — органами местного самоуправления.

Указом Президента России от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» функции упраздненного Госкомэкологии России переданы Министерству природных ресурсов Российской Федерации (МПР России). Положением о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства России от 25 сентября 2000 г. № 726, предусмотрено, что Министерство обеспечивает ведение государственного кадастра особо охраняемых природных территорий.

МПР России и его территориальные органы осуществляют свод кадастровых сведений по субъектам Российской Федерации и в целом по Российской Федерации, проводят их анализ, организуют периодическое издание материалов кадастра.

Вышеупомянутым постановлением Правительства России № 1249 Государственному комитету Российской Федерации по охране окружающей среды было поручено разработать с участием заинтересованных министерств и ведомств и утвердить в установленном порядке правила ведения кадастра, формы учетной документации по особо охраняемым природным территориям и методические указания по их заполнению, а также порядок публикации кадастровых сведений.

Во исполнение постановления Правительства России № 1249 приказом Госкомэкологии России от 4 июля 1997 г. № 312 утверждены Правила ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий.

Указанные Правила, в частности, устанавливают, что государственный кадастр особо охраняемых природных территорий содержит сведения:

- о правовом статусе и нормативной правовой базе функционирования ООПТ;
- о географическом положении, границах и площади ООПТ;
- об административной и ведомственной подчиненности;
- о задачах, возложенных на конкретные ООПТ;

- о режиме и способах особой охраны этих территорий;
- об охранных зонах ООПТ (площадь, границы, режим);
- об экологической, научной, просветительской, рекреационной, экономической, исторической и культурной ценностях этих объектов;
- о степени изученности и местах хранения информации о качественных и количественных характеристиках охраняемых природных комплексов и их элементов;
- о собственниках, владельцах, пользователях и арендаторах земель и иных ресурсов ООПТ, способах и интенсивности хозяйственного и иного использования ООПТ и их охранных зон;
- о степени сохранности, угрожающих факторах и антропогенной нарушенности природных комплексов ООПТ и их компонентов;
- о мерах, предлагаемых по восстановлению и воспроизводству растительного и животного мира конкретных ООПТ;
- о структурных подразделениях и штатном персонале ООПТ как государственных природоохранных учреждений;
- о юридических или физических лицах, взявших на себя обязательства по обеспечению охраны ООПТ (адрес, обязательства, сроки, штаты);
- о финансировании и материально-технической базе ООПТ;
- о последнем обследовании ООПТ (сроки, направленность работ);
- о лицах и организациях, которые могут быть привлечены в качестве экспертов для оценки ситуации на ООПТ и вокруг нее;
- об источниках дополнительных сведений, имеющих отношение к ООПТ.

Согласно вышеупомянутым Правилам, кадастр состоит из трех разделов, содержащих информацию об особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения.

В разделе кадастра "Особо охраняемые природные территории федерального значения" содержатся сведения о:

государственных природных

заповедниках; национальных парках;

государственных природных

заказниках; памятниках природы;

дендрологических парках и ботанических

садах; лечебно-оздоровительных

местностях и курортах;

иных установленных Правительством Российской Федерации категориях ООПТ федерального значения.

В разделе кадастра "Особо охраняемые природные территории регионального значения" содержатся сведения о:

государственных природных

заказниках; памятниках природы;

природных парках;

дендрологических парках и ботанических

садах; лечебно-оздоровительных

местностях и курортах;

иных установленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации категориях ООПТ регионального значения.

В разделе кадастра "Особо охраняемые природные территории местного значения" содержатся сведения о:

- лечебно-оздоровительных местностях и курортах;

- иных установленных органами местного самоуправления

категориях ООПТ местного значения.

Учетными единицами кадастра являются отдельные ООПТ.

Информация для государственного кадастра особо охраняемых природных территорий подготавливается по каждой ООПТ в соответствии с Типовой формой учетной документации и методическими указаниями по ее применению, утвержденными приказом Госкомэкологии России от 31 марта

1998 г. № 185. Территориальные природоохранные органы МПР России формируют и утверждают в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации единый пакет кадастровых сведений и направляют его в МПР России один раз в пять лет на бумажных и электронных носителях.

Ежегодно территориальные природоохранные органы МПР России должны формировать отчеты об изменениях количества ООПТ в регионах с указанием категорий ООПТ, образованных либо ликвидированных в течение года, их названий, профиля, статуса, площадей и выходных данных нормативных правовых актов, определяющих эти изменения. Отчеты утверждаются в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представляются в МПР России.

Содержание и сроки периодического издания Государственного кадастра особо охраняемых природных территорий определяются МПР России по согласованию с заинтересованными министерствами, ведомствами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

МПР России осуществляет свод кадастровых данных по субъектам Российской Федерации и по Российской Федерации в целом на основании материалов, предоставляемых специально уполномоченными государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды, министерствами, ведомствами и организациями, осуществляющими государственное управление и контроль за функционированием особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения.

МПР России:

- организует и координирует работу по сбору, хранению и обновлению базовой информации, включаемой в кадастр, обеспечивает анализ данных и оценку состояния системы ООПТ федерального значения;

- осуществляет свод и обобщает базовые кадастровые сведения по всем ООПТ в целом по Российской Федерации;
- разрабатывает при участии заинтересованных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и утверждает перечни унифицированных базовых показателей по каждой категории ООПТ, унифицированные формы хранения и представления информации, сроки представления данных, а также нормативные документы, необходимые для ведения кадастра;
- разрабатывает методические документы по вопросам ведения кадастра;
- определяет в своей структуре подразделения, ответственные за ведение кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения, ежегодный свод и периодическое издание материалов кадастра, формирование ежегодных отчетов о состоянии федеральной и региональных сетей ООПТ, подготовку информации для составления соответствующего раздела государственного доклада о состоянии окружающей природной среды Российской Федерации;
- согласовывает формы учетной документации и перечни дополнительных кадастровых показателей, необходимых для ведения кадастров ООПТ регионального и местного значения и решения задач управления ООПТ на региональном и местном уровнях;
- принимает меры к совершенствованию ведения кадастра, в том числе разрабатывает и внедряет унифицированные программно-технические средства (системы управления базами данных, геоинформационные системы и т. п.) на основе современных компьютерных технологий и методические рекомендации по их использованию.

Федеральные органы исполнительной власти, учреждения и организации, имеющие в управлении особо охраняемые природные территории:

- организуют работу по сбору данных, хранению, обновлению, обобщению и анализу информации о состоянии находящихся в их подчинении особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения;

- утверждают в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 1996 г. № 1249 "О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий" ведомственный порядок подготовки и представления кадастровой информации на федеральном и региональном уровнях;

- разрабатывают для своих подведомственных подразделений, утверждают и направляют для сведения в МПР России перечни кадастровых показателей, учетные формы, методические рекомендации, иные нормативно-методические документы, необходимые для подготовки ведомственной кадастровой информации и ведения соответствующих кадастров;

- формируют и направляют в установленные сроки в МПР России или в определенные им организации, ответственные за ведение кадастра, кадастровые сведения о подведомственных ООПТ федерального значения, а их региональные органы и подразделения направляют кадастровые сведения о подведомственных ООПТ регионального и местного значения в территориальные органы МПР России.

3.3. Основные черты правового статуса ООПТ

Основными чертами правового статуса ООПТ являются следующие:

- а) их принадлежность к объектам общенационального достояния;
- б) полное или частичное изъятие из хозяйственного использования;
- в) установление особого режима охраны;
- г) включение в объекты государственной собственности;
- д) наличие особого порядка получения статуса (решение уполномоченного органа исполнительной власти - от Правительства РФ до органов местного самоуправления);

е) наделение определенным значением - федеральным, региональным, местным;

ж) включение в государственный кадастр ООПТ;

з) установление статусных характеристик и режима охраны осуществляется в соответствии со сложной иерархией нормативно-правовых актов - федеральными законами, типовыми положениями, положениями о конкретной особо охраняемой природной территории;

и) установление мер юридической ответственности за нарушение режима ООПТ.

Функционирование ООПТ осуществляется в соответствии со следующими нормативными документами:

1. Положение о государственных природных заповедниках в РСФСР (1991, с последующими изменениями и дополнениями).

2. Положение о национальных природных парках Российской Федерации (1993), утвержденное правительством Российской Федерации.

3. Общее положение о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации (1993), утвержденное Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации.

Отношения, связанные с лечебно-оздоровительными местностями и курортами, определяются специальным Федеральным законом о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах (1995).

В соответствии с действующим Законом РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (1978), учреждаются государственные историко-культурные музеи-заповедники. Положение о государственных историко-культурных музеях-заповедниках (1990, с последующими изменениями и дополнениями), утвержденное Министерством культуры РСФСР, предусматривает специальные меры по охране природных комплексов в составе музеев-заповедников.

В соответствии с Законом «Об охране окружающей природной среды» и Федеральным законом «О животном мире» (1995), запрещается деятельность, ухудшающая среду обитания видов, занесенных в красную книгу Российской Федерации и красные книги Российской Федерации. Это может служить обоснованием охраны природных территорий для поддержания биологического разнообразия.

Лесной Кодекс (1997) предусматривает выделение лесов различных категорий защитности и особо защитных участков леса, исходя из экологических функций леса, в том числе - как мест обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения форм живых организмов.

Водный Кодекс (1995) предусматривает выделение водоохранных зон и прибрежных полос, а также санитарно-защитных зон водоемов с ограничением природопользования в целях сохранения водных ресурсов. Эта деятельность опирается на Положение о водоохранных зонах водных объектов и их прибрежных защитных полосах (1996), утвержденной Правительством Российской Федерации.

Земельный Кодекс РСФСР (1991, с последующими изменениями и дополнениями) определяет права пользователей земли различных категорий, связанные с ограничением их деятельности или изъятием земель при создании ООПТ.

Закон «Об экологической экспертизе» (1995) предусматривает обязательность экологической экспертизы до принятия решения об осуществлении хозяйственной и иной деятельности и таким образом создает предпосылки для правовой защиты природных территорий практически с момента установления их ценности.

Законодательство об особо охраняемых природных территориях предусматривает резервирование территорий, на которых в дальнейшем предполагается создание ООПТ. Основанием для резервирования должно быть включение территории в перспективную схему развития региональной системы ООПТ, утвержденную на региональном уровне.

Указ Президента Российской Федерации «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации» (1992) определяет, что если целью создания ООПТ является «сохранение национального природного наследия народов России», то указанные документы позволяют территориальным органам по охране окружающей среды еще до создания ООПТ давать предписания о приостановлении деятельности, угрожающей вновь выявленным ценным природным объектам.

4. Земли ООПТ и их правовой статус

Одним из принципов земельного законодательства согласно статье 1 Земельного кодекса Российской Федерации является принцип приоритета сохранения особо ценных земель и земель ООПТ. Согласно этому принципу изъятие особо ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, занятых лесами первой группы, земель ООПТ, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

Одним из таких законов является федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями от 30 декабря 2001 г.).

Общими характерными чертами правового режима данной категории земель является их природоохранное назначение, ограничение их хозяйственного использования, их оздоровительное, рекреационное, воспитательное, научно-исследовательское и историко-культурное назначение. Вместе с тем каждая из составляющих данную категорию земель, помимо общих черт, имеет и определенные особенности. В этой связи земли особо охраняемых территорий и объектов подразделяются на земли:

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

- природоохранного назначения;
- историко-культурного назначения;
- иные особо ценные земли в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, федеральными законами.

К землям ООПТ относятся земли государственных природных заповедников, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов. Такие земли используются для соответствующих целей. Использование их в иных целях ограничивается или запрещается в случаях, установленных Земельным кодексом Российской Федерации и федеральными законами.

Земли ООПТ относятся к объектам национального достояния. Они могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности. В случаях, предусмотренных федеральными законами, допускается включение в земли ООПТ земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.

На землях данной категории, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавались ООПТ, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В пределах таких земель изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается. На специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования действует ограничение хозяйственной и рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом.

Для обеспечения сохранения установленного правового режима ООПТ и защиты их от неблагоприятных воздействий антропогенного характера на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. В пределах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие на природные комплексы особо охраняемых территорий. Границы таких участков должны быть обозначены специальными информационными знаками. Такие земельные участки у их собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов не изымаются. Они используются ими в соответствии с установленным для этих участков особым правовым режимом.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить в последующем землями ООПТ, с последующим изъятием этих земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении хозяйственной деятельности на них.

Специально оговорено в Земельном кодексе Российской Федерации, что земли государственных заповедников и национальных парков находятся в федеральной собственности. Они предоставляются этим организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования и не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное влияние на земли национальных парков и не нарушает режим использования государственных заповедников и национальных парков. Национальные парки обладают исключительным правом на приобретение таких земель.

На землях ООПТ федерального значения **запрещено:**

- предоставление садовых и дачных участков;
- строительство федеральных автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередач и других коммуникаций, а также строительство и

эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий;

- движение и стоянка механических транспортных средств, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;

- иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Предусмотрено также, что территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование. Допускается размещение таких парков и на землях иных пользователей, а также собственников.

Объявление земель государственным природным заказником допускается как с изъятием земельных участков, в том числе путем выкупа, так и без такового. Земельные участки, занятые природными комплексами, объявленными памятниками природы, могут быть изъяты у собственников, землепользователей, землевладельцев.

Порядок отнесения земель к землям ООПТ, порядок использования их устанавливается Правительством Российской Федерации на основании федеральных законов. Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок их использования и охраны устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут устанавливать иные виды земель особо охраняемых территорий (земли, на которых находятся пригородные зеленые зоны, городские леса, парки, охраняемые береговые линии, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, и другие).

Таковы общие черты правового режима земель ООПТ. Особенности правового режима земель государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов определяются особым законодательством.

5. Антропогенное воздействие на ООПТ

Мягков (1995), Игнатъев, Крохмаль, Хворостов (1998) выделяют 5 типов районов по соотношению природных факторов возникновения неблагоприятных и опасных природных процессов и степени техногенного воздействия.

1. Экзогенные процессы развиваются в естественной природной среде, наблюдается лишь фоновое антропогенное воздействие на некоторые климатические показатели, приводящие к очень медленным изменениям климато-метеорологического характера.

2. Антропогенное воздействие ограничено. Восстановительные природные процессы практически полностью нейтрализуют его.

3. Антропогенные воздействия сильнее, чем природно-восстановительный потенциал.

4. Деструктивное воздействие на факторы возникновения неблагоприятных опасных природных явлений и процессов столь велико, что восстановление естественных условий становится невозможным и, могут применяться лишь меры пассивной защиты.

5. Восстановительные процессы невозможны даже при усиленном конструктивном техногенном вмешательстве, а защита хозяйственных объектов дорогостояща.

Рассматривая взаимосвязь режима ООПТ и воздействия на них антропогенных факторов, можно сделать вывод, что ООПТ испытывают антропогенное воздействие, но при этом необходимо отметить, что ООПТ подвержены данным антропогенным факторам в меньшей степени, чем в зоне хозяйственной деятельности.

Влияние антропогенных факторов на ООПТ можно подразделить на два типа:

1. Внешнее воздействие - трансграничный перенос загрязняющих веществ воздушным и водным путем:

а) хозяйственная деятельность;

б) изменение климата (строительство водохранилищ, оросительных систем и т.д.);

в) охотничий промысел - миграция животных;

г) транспортное сообщение;

д) туризм.

2. Внутренние факторы:

а) связанные с размещением в ООПТ населенных пунктов, выпас скота, заготовка дров и т.п.;

б) браконьерство и нарушение условий охраны ООПТ.

6. Единая непрерывная система ООПТ в мире

Создание сети ООПТ ведется в большинстве стран мира. Начало созданию ООПТ в СевероЗападном регионе России было положено еще в 1930-х годах, и к настоящему времени здесь существует их разветвленная сеть. Проектируются новые ООПТ. В перспективе - формирование оптимальной сети ООПТ на Северо-Западе России, смыкающейся с заповедными территориями сопредельных стран в единую непрерывную систему. Только при этом условии удастся плодотворно решать задачи сохранения биоразнообразия. Многие ныне существующие и планируемые национальные парки и иные ООПТ Республики Карелия «не признают» государственной границы, что позволяет финским и российским ученым объединить усилия при изучении путей миграции животных и создании условий сохранения различных видов. Фрагментация местообитаний, как мы помним, - первый шаг на пути к сокращению численности вида.

Важнейшим условием сохранения биоразнообразия во всем Баренцевом Евро-Арктическом регионе России является охрана старовозрастных коренных лесов таежной зоны. С этой целью в регионе создается сеть ООПТ, которая в настоящее время насчитывает 243 территории, в том числе 6 заповедников, 61 заказник, 3 национальных парка и 172 памятника природы, что составляет 5,2 % материковой части региона. По данным на 1 января 2000 года в зоне Арктики в разных странах процент заповедных территорий от общей площади суши различен (табл. 3). Для России указаны только заповедные территории федерального подчинения и не учтены значительные по площади ООПТ регионального подчинения.

Таблица 3.

Страна	Доля заповедных территорий, %
Россия	5,6
Канада	9,5
Исландия	12,0
Швеция	22,8
Норвегия	25,3
Финляндия	30,8
Гренландия	45,6
США (Аляска)	50,2

К категориям охраняемых территорий в нашей стране относятся заповедники, заказники, национальные парки, биосферные заповедники, особо ценные лесные и другие объекты.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Что представляет собой заповедное дело?
2. Какие принципы лежат в основе заповедного дела?
3. Какие участки биосферы можно отнести к особо охраняемым природным территориям?
4. Какие типы охраняемых территорий вам известны?
5. Когда появились первые особо охраняемые территории?

6. Какие показатели служат критериями для выделения ООПТ?
7. С какой целью создается единая непрерывная система ООПТ в мире?
8. Какие категории ООПТ предусматривает Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (1995)?
9. Перечислите типы и виды антропогенного воздействия на ООПТ.
10. Для чего ведется государственный кадастр ООПТ?