**Л 2. Основы природоохранного законодательства**

План

1. Понятие экологического права
2. Право и законодательство
3. Экологическое законодательство
4. Источники экологического права
5. Возмещение ущерба и другие санкции за нарушение законодательства в области охраны природных экосистем и биоразнообразия
6. Охрана природных экосистем и биоразнооразия в Государственных программах РК
7. Основные природоохранные конвенции

Охрана окружающей природной среды осу­ществляется не только в форме организации ра­ционального использования природных ресур­сов, но и путем полного либо частичного изъятия природных комплексов и объектов из активного хозяйственного освоения и создания особо охраняемых природных территорий с це­лью их сохранения в неприкосновенности как эталонов естественной природной среды, мест обитания растений и животных, достопримеча­тельных и уникальных природных образований.

**Особо охраняемые природные территории** -это участки земли, водной поверхности и воз­душного пространства над ними, где располага­ются природные комплексы и объекты, имею­щие природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

Для них устанавливается особый (заповед­ный) режим охраны, сущность которого состоит в полном запрещении или ограничении хозяйст­венной и иной деятельности, противоречащей целям заповедования.

Правовой режим особо охраняемых природных территорий регулируется актами экологиче­ского законодательства общего характера (Зако­ном РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Указом Президента РФ «Об особо охра­няемых природных территориях РФ» от 2 октября 1992 № 1155), законами о правовом режиме отдельных видов природных ресурсов (Лесным, Водным, Земельным кодексами, Федеральным законом «О животном мире», Законом РФ «О недрах» и др.), а также специальным законодательством об особо ох­раняемых природных территориях - Федеральными Законами «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г., «О природных лечебных ре­сурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» 1995 г., Постанов­лением Правительства РФ «О порядке ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий» от 19 октября 1996 № 1249, по­ложениями о конкретных видах особо охраняемых природных территорий (заповедниках, заказниках, национальных парках и др.).

В системе рассматриваемого законодательства основным нормативным актом кодификационного характера, регулирующим организацию, охрану и использование особо охраняемых природных территорий, является Феде­ральный закон «Об особо охраняемых природных территориях».

**Категории и виды особо охраняемых природных территорий.** Закон об особо охраняемых природных территориях различает несколь­ко их **категорий** с учетом особенностей правового режима данных природ­ных территорий и статуса расположенных на них природоохранных учреж­дений (ст. 2):

- государственные природные заповедники;

- национальные парки;

- природные парки;

- государственные природные заказники;

- памятники природы;

- дендрологические парки и ботанические сады;

* лечебно-оздоровительные местности и курорты.

ПравительствоРФ, органы исполнительной власти субъектов РФ и мест­ного самоуправления могут устанавливать и другие категории особо охраня­емых природных территорий - территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искус­ства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, природ­ные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.

Важнейшее место в системе особо охраняемых природных территорий занимает **природно-заповедный фонд,** который включает несколько основных организационно-правовых форм заповедной охраны природы (заповедования) - заповедники, заказники, национальные, природные парки, памятники природы. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды относит к природно-заповедному фонду также редкие и находящиеся под угрозой исчезновения виды растений и животных, занесенные в Красную книгу РФ (ст. 60).

**Право собственности на особо охраняемые природные территории.**

Законодательство относит особо охраняемые природные территории к объектам общенационального достояния, которые могут находиться в госу­дарственной или муниципальной собственности.

Создание, развитие и расширение площадей особо охраняемых природ­ных территорий признается одним из приоритетных направлений государ­ственной экологической политики\*

\_\_\_\_\_\_\_\_

\*Указ Президента РФ «Об особо охраняемых природных территориях РФ» от 2 октября 1992 №1155.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, ре­гиональное или местное значение, в зависимости от чего определяется их принадлежность и устанавливаются формы и виды собственности на них.

К числу особо охраняемых природных территорий, которые имеют феде­ральное значение и находятся только в федеральной собственности, отно­сятся государственные природные заповедники и национальные парки.

Территории государственных заказников, памятников природы, дендро­логических парков и ботанических садов, а также лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут иметь либо федеральное, либо региональное значение, то есть являются государственной собственностью Российской Федерации или ее субъектов. Природные парки принадлежат к территориям регионального значения, то есть являются собственностью субъектов РФ.

Территориями местного значения, находящимися в муниципальной соб­ственности, могут объявляться лечебно-оздоровительные местности и ку­рорты.

В зависимости от принадлежности указанных особо охраняемых природ­ных территорий осуществляется государственное управление и контроль в сфере их использования и охраны - органами исполнительной власти РФ или ее субъектов, органами местного самоуправления, а также соответству­ющими специально уполномоченными органами государственного экологи­ческого управления (Государственным комитетом РФ по охране окружаю­щей среды, Министерством сельского хозяйства и продовольствияРФ,Федеральной службой лесного хозяйства России и др.).

С целью оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети особо охраняемых территорий, повышения эф­фективности государственного контроля за установленным на них режимом ведется **государственный кадастр особо охраняемых природных территорий.** В нем содержатся сведения о статусе этих территорий, их географическом положении и границах, режиме особой охраны, субъектах пользования, а также экологической, научной, экономической, культурной и иной ценнос­ти (ст. 4 Закона об особо охраняемых природных территориях).

**Общая характеристика правового режима особо охраняемых природных территорий**

Правовой режим различных особо охраняемых природных территорий отличается специфическими чертами, с учетом которых можно выделить его несколько основных видов: абсолютно заповедный, относительно заповед­ный, смешанный (дифференцированный).

Абсолютно заповедный режим означает полное изъятие природного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного использования, запрещение любого вмешательства в естественные процессы природы. Та­кой режим устанавливается для государственных природных заповедников и памятников природы.

Относительно заповедный режим предполагает частичное изъятие при­родного комплекса или объекта из хозяйственного и рекреационного ис­пользования. При этом допускается ограниченная хозяйственная и рекреа­ционная деятельность, не противоречащая целям и задачам создания особо охраняемых природных территорий. Указанным режимом отличаются госу­дарственные заказники.

Наконец, смешанный (дифференцированный) заповедный режим соче­тает в себе элементы абсолютного и относительного режимов, то есть озна­чает полное изъятие из хозяйственного и рекреационного использования от­дельных участков природной среды наряду с ограниченным рекреационным использованием охраняемой территории. Этот режим характерен для наци­ональных и природных парков.

Особенностью правового режима всех особо охраняемых территорий яв­ляется создание на прилегающих к ним участках земельного и водного про­странства охраняемых зон или округов с ограниченным режимом природо­пользования в целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий (п. 3 ст. 2 Закона об особо ох­раняемых природных территориях).

**Понятие и особенности правового режима отдельных особо охраняемых природных территорий.** Характеристика отдельных видов особо охраняемых природных террито­рий обусловлена особенностями правового режима, существующего на дан­ной территории, ее целевым назначением, степенью ценности и др.

**Государственные природные заповедники** - это полностью изъятые из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, 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 (ст. 6 За­кона об особо охраняемых природных территориях).

Вместе с тем заповедники являются природоохранными, научно-иссле­довательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

Природные ресурсы, имеющиеся на территории государственных при­родных заповедников, предоставляются им в бессрочное пользование. Все имущество заповедника, включая природные комплексы и объекты, являет­ся федеральной собственностью и не может быть предметом каких-либо сде­лок по его отчуждению.

Запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы государственного природного заповедника.

На заповедники возложены следующие задачи:

- осуществление охраны природных территорий в целях сохранения би­ологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охра­няемых природных комплексов и объектов;

- организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;

- осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударст­венной системы мониторинга окружающей природной среды;

- экологическое просвещение;

- участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;

- содействие в подготовке специалистов в области охраны окружающей природной среды.

Наиболее характерной чертой правового режима государственного при­родного заповедника является то, что любая деятельность, противоречащая указанным задачам и правилам его особой охраны, запрещается. Пребыва­ние на территории заповедника граждан, не являющихся работниками дан­ных заповедников или должностными лицами органов, в ведении которых находятся эти заповедники, допускается только при наличии разрешений этих органов или дирекций заповедников.

В соответствии с международными программами по охране окружающей природной среды в нашей стране созданы биосферные заповедники. Они входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг.

**Национальные парки** - это природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма (ст. 12 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Также как и заповедники, национальные парки представляют собой при­родоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские уч­реждения. Их имущество является федеральной собственностью, предостав­лено им в бессрочное пользование, изъято из гражданского оборота и не подлежит приватизации.

Основными задачами национальных парков являются:

- сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природ­ных участков и объектов, а также историко-культурных объектов;

- экологическое просвещение населения;

- создание условий для регулируемого туризма и отдыха;

- разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологи­ческого просвещения;

- осуществление экологического мониторинга;

- восстановление нарушенных природных и историко-культурных ком­плексов и объектов.

Таким образом, в отличие от государственных природных заповедников национальные парки выполняют не только природоохранные и научные за­дачи, но и рекреационно-просветительские: в них создаются условия для от­дыха и туризма населения, ознакомления с природными достопримечатель­ностями.

В этих целях национальному парку придается дифференцированный ре­жим с выделением различных функциональных зон:

- заповедной, в пределах которой запрещены любая хозяйственная дея­тельность и рекреационное использование;

- особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для со­хранения природных комплексов и объектов и на территории которой допу­скается строго регулируемое посещение;

- познавательного туризма, предназначенная для организации экологи­ческого просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;

- рекреационная, предназначенная для отдыха;

- охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечи­ваются условия для их сохранения;

- обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культур­ного, бытового и информационного обслуживания посетителей;

- хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хо­зяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирова­ния национального парка.

Любая другая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам национального парка и противоречит его задачам, запрещается, включая разработку полезных ископаемых, нарушение поч­венного покрова, изменение гидрологического режима, предоставление са­доводческих и дачных участков, строительство дорог, коммуникаций и дру­гих объектов, не связанных с функционированием национального парка, вырубка лесов, охота и рыболовство, движение транспорта, организация массовых спортивных и зрелищных мероприятий за пределами специально предусмотренных для этого мест и т. д.

Обеспечение регулируемого туризма и отдыха на территориях нацио­нальных парков осуществляется в соответствии с утвержденными проектами и на основании лицензии, предоставляемых дирекциями национальных парков. Указанная деятельность регулируется Положением о порядке пре­доставлении в аренду земельных участков, природных объектов, зданий и сооружений на территориях национальных парков для осуществления дея­тельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 № 926.

**Природные парки** - это 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 (ст. 18 Закона об особо охраняемых природных тер­риториях).

Их задачами являются:

- сохранение природной среды, природных ландшафтов;

- создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение ре­креационных ресурсов;

- разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и под­держание экологического баланса в условиях рекреационного использова­ния территории природного парка.

На территории природного парка устанавливается правовой режим с зо­нальным делением, близкий по своему характеру к правовому режиму наци­онального парка, поскольку природный парк создается с целью сохранения природной среды и обеспечения условий для отдыха населения.

В зависимости от рекреационной и экологической ценности природ­ных участков на территориях природных парков могут выделяться природо­охранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зо­ны, включая зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов.

На территориях природных парков запрещается всякая 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.

**Государственные природные заказники** - это территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса (ст. 22 Закона об особо охраняемых природных территориях).

Государственные природные заказники предназначены для сохранения одних природных объектов или воспроизводства природных ресурсов в со­четании с ограниченным и согласованным использованием других. При этом территории, на которых расположены заказники, могут не изыматься у собственников, владельцев и пользователей земельных участков в отличие от территорий заповедников и национальных парков. Вместе с тем указан­ные субъекты прав на земельные участки, находящиеся в границах заказни­ков, обязаны соблюдать установленный на их территории режим особой ох­раны и несут за его нарушение предусмотренную законом ответственность.

Государственные природные заказники могут иметь различный про­филь, в соответствии с которым выделяются следующие виды заказников:

- комплексные (ландшафтные), предназначенные для сохранения и вос­становления природных комплексов (ландшафтов);

- биологические (зоологические и ботанические), предназначенные для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и жи­вотных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

- палеонтологические, предназначенные для сохранения ископаемых объектов;

- гидрологические (болотные, озерные, речные, морские), предназна­ченные для сохранения и восстановления ценных водных объектов и эколо­гических систем;

- геологические, предназначенные для сохранения объектов и комплек­сов неживой природы.

Правовой режим государственных природных заказников характеризует­ся тем, что на их территориях постоянно или временно запрещается или ог­раничивается любая деятельность, противоречащая целям создания заказни­ка или причиняющая вред его природным комплексам и их компонентам.

Для обеспечения функционирования заказников создаются их админис­трации.

**Памятники природы** - это уникальные, невосполнимые, ценные в эко­логическом, научном, культурном и эстетическом отношениях природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхожде­ния. Например, памятниками природы могут быть объявлены ботанические (деревья, реликтовые рощи), геологические (пещеры, скалы), гидрологичес­кие (водопады, гейзеры) образования, уникальные образцы природных тер­риторий.

Границы расположения памятников природы обозначаются специаль­ными знаками. Как и в случае создания заказников, организация памятни­ков природы допускается с изъятием или без изъятия занимаемых ими зе­мельных участков у собственников, владельцев и пользователей, которые принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

Правовой режим памятников природы идентичен режиму государствен­ных природных заповедников, поскольку природные объекты и комплексы, объявленные памятниками природы, полностью изымаются из хозяйствен­ного использования и запрещается любая деятельность, нарушающая их со­хранность.

**Дендрологические парки и ботанические сады** - это 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.

Правовой режим их отличается двумя особенностями: во-первых, на их территории запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая нарушение сохранности флористических объектов, и, во-вторых, территории ботанических садов и дендрологических парков мо­гут быть разделены на функциональные зоны (экспозиционную, научно-экспериментальную, административную).

**Лечебно-оздоровительные местности** - это территории (акватории), пригодные для организации и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи и др.) (п. 1 ст. 31 Закона об особо охраняемых природных территориях).

**Курортами** являются освоенные и используемые в лечебно-профилакти­ческих целях территории, которые обладают природными лечебными ресур­сами, а также располагают необходимыми для их эксплуатации зданиями и сооружениями, включая объекты инфраструктуры (п. 5 ст. 31 Закона об осо­бо охраняемых природных территориях).

Деятельность, которая может привести к ухудшению качества и истоще­нию природных лечебных ресурсов указанных особо охраняемых террито­рий, запрещается, а в целях сохранения природных факторов, благоприят­ных для организации лечения населения, на данных территориях устанавливаются округа санитарной охраны (горно-санитарной охраны - для местностей, где лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные во­ды, грязи и др.).

Порядок организации лечебно-оздоровительных местностей и курортов, особенности их правового режима регулируются специальным законода­тельством, в частности, Федеральным законом «О природных лечебных ре­сурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» 1995 г.

**Правовая охрана особо охраняемых природных территорий.**  Правовая охрана рассматриваемых территорий представляет собой за­крепленную законом систему мер, направленных на обеспечение установ­ленного на них особого режима охраны природных комплексов и объектов.

Обеспечение правового режима особо охраняемых природных террито­рий возлагается на органы, в ведении которых они находятся (администра­ции (дирекции) соответствующих природоохранных учреждений - заповед­ников, заказников, национальных парков и др.).

Должностные лица и работники заповедников и национальных парков входят в состав специальных государственных инспекций по охране указан­ных территорий.

Для осуществления своих функций они наделены обширными правами:

- проверять у лиц, находящихся на территории заповедника или нацио­нального парка, разрешения на право пребывания, а также документы на право осуществления природопользования на территориях, прилегающих к заповедникам и национальным паркам охранных зон;

- задерживать нарушителей законодательства об особо охраняемых при­родных территориях и доставлять их в правоохранительные органы;

- направлять материалы о нарушениях в правоохранительные органы;

- изымать у нарушителей продукцию и орудия незаконного природо­пользования, транспортные средства и документы;

- производить досмотр транспортных средств, личных вещей на терри­ториях заповедников и национальных парков;

- приостанавливать хозяйственную и иную деятельность, не соответст­вующую режиму особой охраны на данных территориях;

- налагать административные взыскания за нарушения законодательст­ва об особо охраняемых природных территориях и предъявлять иски о воз­мещении ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам заповед­ников и национальных парков;

- применять в установленном порядке служебное оружие и специальные средства (ст. 34 Закона об особо охраняемых природных территориях).

**Ответственность за нарушение правового режима особо**

**охраняемых природных территорий.** Нарушение установленного режима или иных правил охраны и использова­ния окружающей природной среды и природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях и в их охранных зонах влечет за собой административ­ную, уголовную, гражданско-правовую и иную ответственность.

**Административная ответственность** установлена ст. 36 Федерального за­кона «Об особо охраняемых природных территориях», а также ст. 19 Феде­рального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровитель­ных местностях и курортах» в виде штрафа, налагаемого на должностных лиц и граждан, с конфискацией орудий и продукции незаконного природо­пользования или без таковой.

Нарушение режима заповедников, заказников, национальных парков, памятников природы и других особо охраняемых государством природных территорий, повлекшее причинение значительного ущерба, влечет наступ­ление **уголовной ответственности** по ст. 262 Уголовного кодекса РФ.

**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 согласно нормам гражданского законодательства.