

ЛЗ. ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

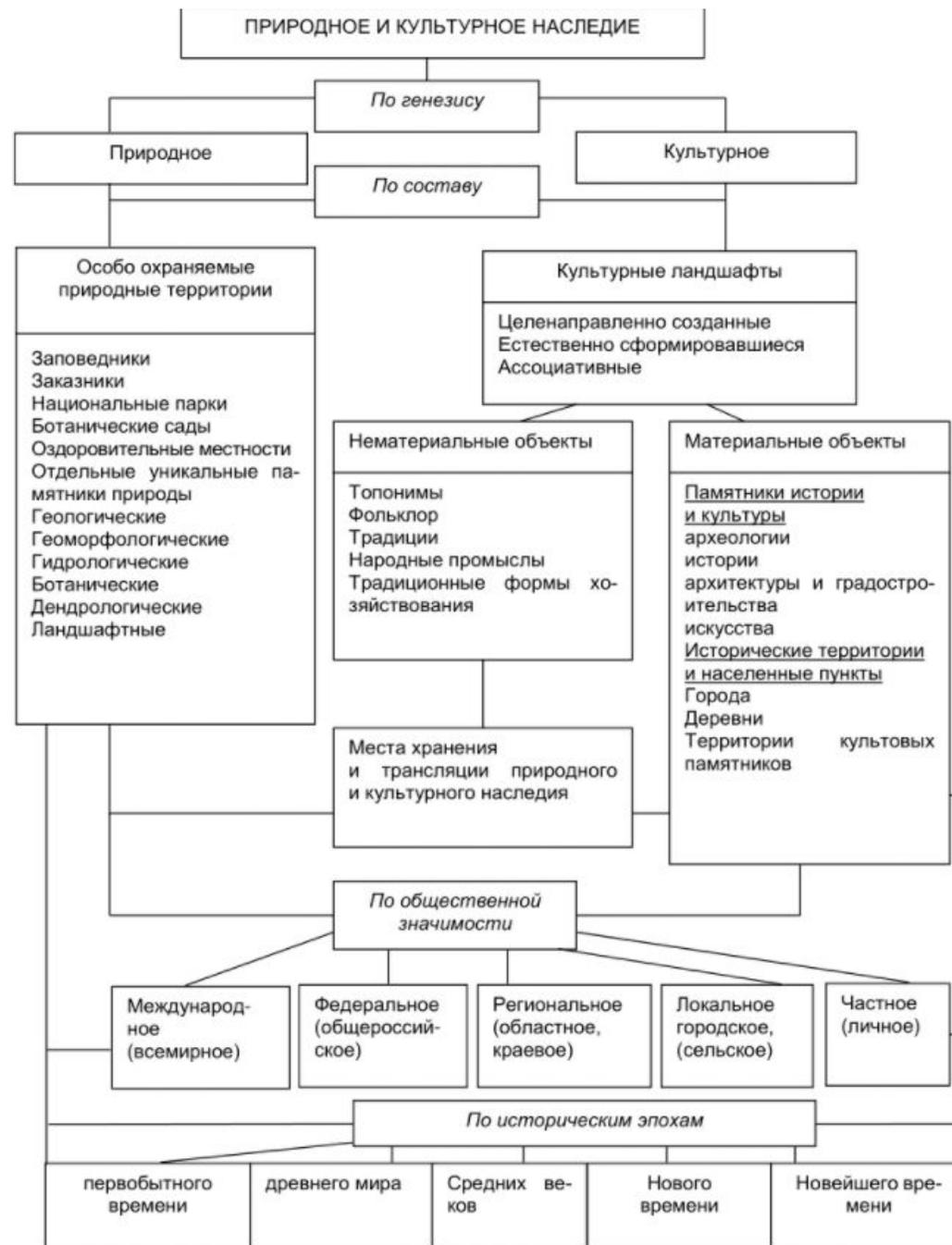


Рис. 1. Структурно-логическая схема содержания материала о природном и культурном наследии

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере использования и охраны объектов природного и культурного наследия и информации о нарушениях действующего законодательства, позволяет выявить следующие проблемы:

- существует **потребность в совершенствовании правового регулирования** в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов природного и культурного наследия, прежде всего на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- в отношении значительного количества объектов природного и культурного наследия всех категорий историко-культурного значения, а также выявленных объектов культурного наследия **не утверждены в соответствии с действующим законодательством границы территорий и режим использования земель;**

- большинство объектов природного и культурного наследия **не имеют утвержденных предмета охраны и зоны охраны;**

- значительное количество объектов природного и культурного наследия **не имеют зарегистрированного собственника;**

- большинство объектов природного и культурного наследия **не зарегистрированы в государственном кадастре объектов недвижимости;**

- значительное количество объектов культурного наследия **находится в неудовлетворительном состоянии;**

- **на объектах археологического наследия отмечается значительный объем несанкционированных раскопок.**

Группы распространенных нарушений законодательства в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия:

1) нарушение законов, регулирующих правоотношения, связанные с выявлением, учетом, сохранением и использованием объектов природного и культурного наследия:

- неисполнение требований закона о постановке на учет объектов культурного наследия, вновь выявленных объектов культурного наследия;
- неисполнение требований закона об установлении границ территорий, зон охраны объектов природного и культурного наследия;
- неисполнение требований закона об оформлении и исполнении охранных обязательств;
- неисполнение требований закона об обеспечении сохранности объектов культурного наследия;
- неисполнение требований закона о предоставлении информации об объектах культурного наследия; исключение объекта культурного наследия из реестра, из списка выявленных объектов культурного наследия;

2) нарушение законов при финансировании мероприятий по охране объектов природного и культурного наследия.

3) нарушение законов, регулирующих отношения, связанные с оборотом объектов природного и культурного наследия.

4) нарушение законов об охране объектов природного и культурного наследия при осуществлении градостроительной деятельности и при землепользовании.

Причины низкого уровня законности в сфере использования и охраны объектов природного и культурного наследия:

1. Наличие межотраслевой системы управления, что в ряде случаев приводит к межведомственным коллизиям, несогласованности действий различных субъектов управления, а также совмещение одними и теми же органами функций исполнения требований законов об охране объектов культурного наследия и государственного надзора за их исполнением.

Например, органы государственной власти должны устанавливать границы территорий объектов культурного наследия, что является исполнением требований закона. В то же время эти же органы осуществляют контроль за исполнением соответствующих требований закона. Кроме того, не все меры, направленные на охрану объектов культурного наследия, вошли в предмет государственного надзора за охраной объектов культурного наследия, определяемый п. 5 ст. 11 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Так, не вошло в предмет государственного надзора осуществление органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами мер по охране объекта культурного наследия при отчуждении объекта из государственной или муниципальной собственности.

Специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны объектов культурного наследия и государственного надзора в данной сфере является Министерство культуры Российской Федерации, которое имеет свои территориальные органы.

Управление особо охраняемыми природными территориями осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Управление объектами природного и культурного наследия, находящимися в федеральной собственности, как объектами имущественных отношений осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) осуществляет кадастровый учет недвижимости, регистрацию прав на объекты недвижимого имущества, являющиеся объектами культурного наследия, регистрацию соответствующих ограничений, обременений, а также государственный надзор в сфере использования земель

2. Недостаточность средств и полномочий государственного надзора за охраной объектов природного и культурного наследия в ряде случаев может быть восполнена средствами прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере правоотношений.

Задачами надзорной деятельности прокуратуры в исследуемой сфере общественных отношений являются:

- защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан в области культуры в части доступа к объектам культурного наследия;
- защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан на благоприятную окружающую среду;
- защита государственных и общественных интересов в сфере сохранения объектов природного и культурного наследия Российской Федерации, являющихся частью всемирного природного и культурного наследия, с учетом международных обязательств России;
- обеспечение законности в деятельности поднадзорных органов и лиц и издаваемых ими правовых актов в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия;
- обеспечение законности в деятельности органов государственного надзора за охраной объектов природного и культурного наследия;
- своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений в сфере использования и охраны объектов природного и культурного наследия, принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, по возмещению вреда и восстановлению нарушенного права.

В 2011 г. в России была разработана Концепция развития системы особо охраняемых территорий федерального значения на период до 2020 г.

Задачи:

- создать 11 заповедников, 20 национальных парков и 3 федеральных заказника;
- провести расширение территорий существующих 11 заповедников и 1 национального парка;
- рассмотреть предложения о возможности преобразования в национальные парки ряда особо охраняемых природных территорий иных категорий;
- обеспечить наличие охранных зон вокруг территорий всех заповедников и национальных парков

!!!! количество заповедных территорий России с каждым годом возрастает, обеспечивая сохранение природных комплексов, генетического фонда растений и животных и защищает их от антропогенного вмешательства.

Наиболее крупные заповедники расположены в труднодоступных и мало нарушенных природных зонах страны на малоиспользуемых в хозяйственном отношении землях.

В настоящее время в Российской Федерации создано около 12 тыс. особо охраняемых природных территорий различных уровней и категорий.

Площадь ООПТ в России на 2016 год составила около 11,4% от общей площади страны.

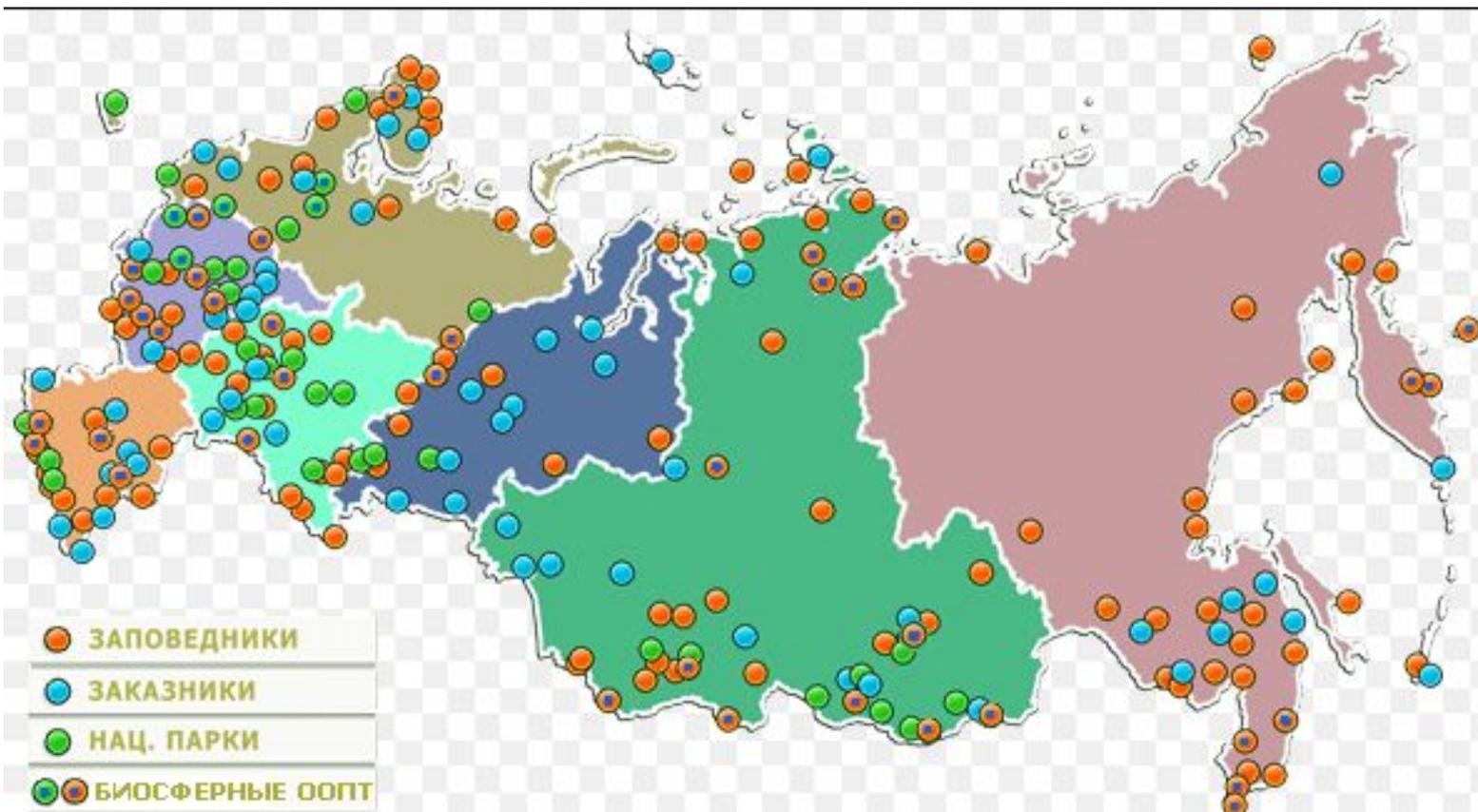
Система особо охраняемых природных территорий в России представлена 247 федеральными территориями (103 заповедника, 48 национальных парков, 64 федеральных заказника, 17 федеральных памятников природы) и около 13 000 ООПТ регионального значения различных категорий.

+ в 2017 г.

создание национального парка Сайлюгемский в Ульяновской области,
государственного природного заповедника "Ингерманландский" в Ленинградской области,
государственного природного заповедника "Васюганский" в Томской и Новосибирской областях,
расширенное ряда других ООПТ),

создание федерального заказника на архипелаге Новосибирские острова,
создание национального парка "Ладожские шхеры" в Карелии.

Большая часть российских заповедников располагается в Республика Алтай, Бурятия, Астраханская область, Хабаровский край, Пермский край, Амурская область, Приморский край, Республика Карелия, Красноярский край, Башкортостан.



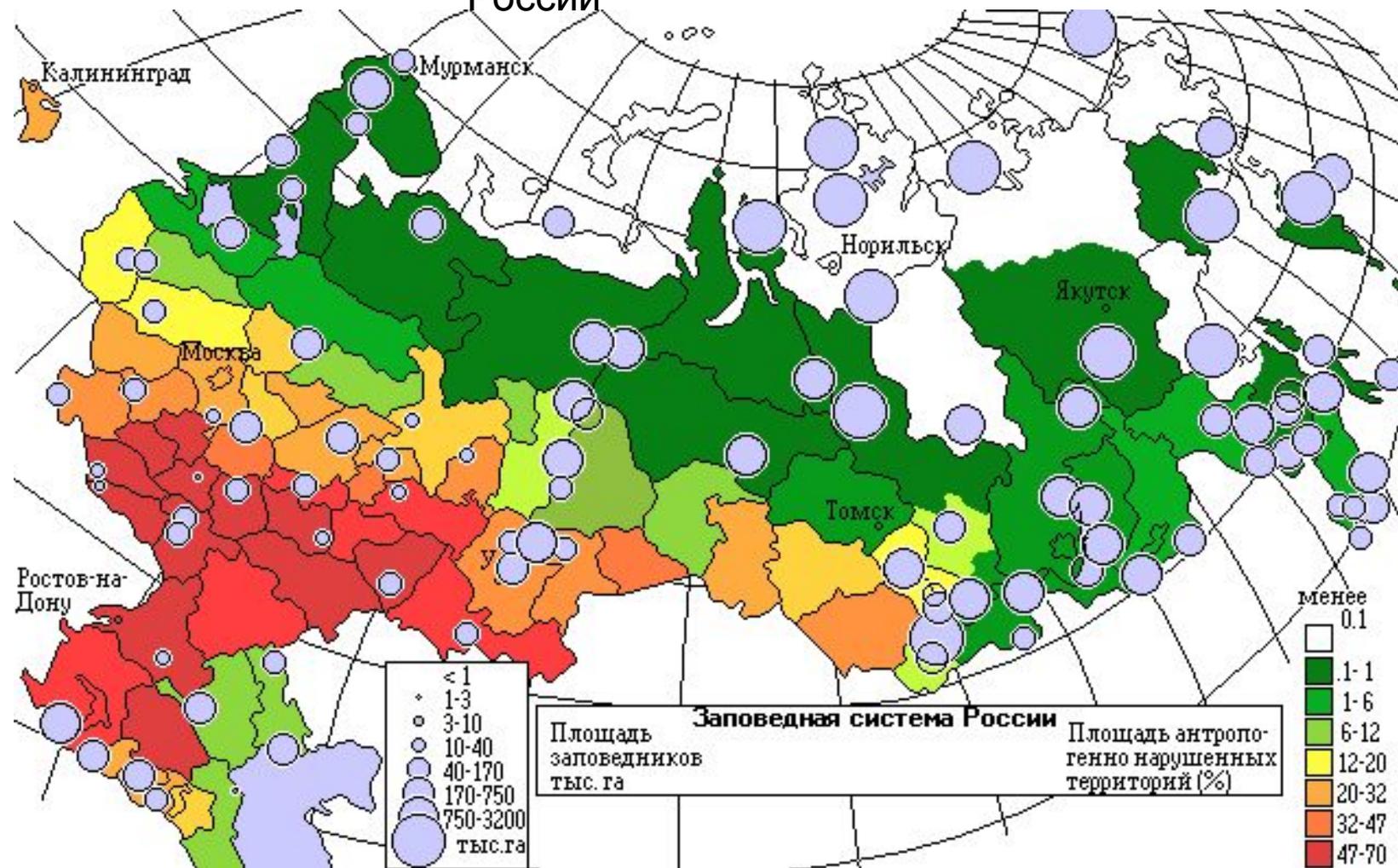
Система государственных природных заповедников имеет широкое признание в мире.

21 российский заповедник имеют международный статус биосферных резерватов (осуществляют глобальный экологический мониторинг);

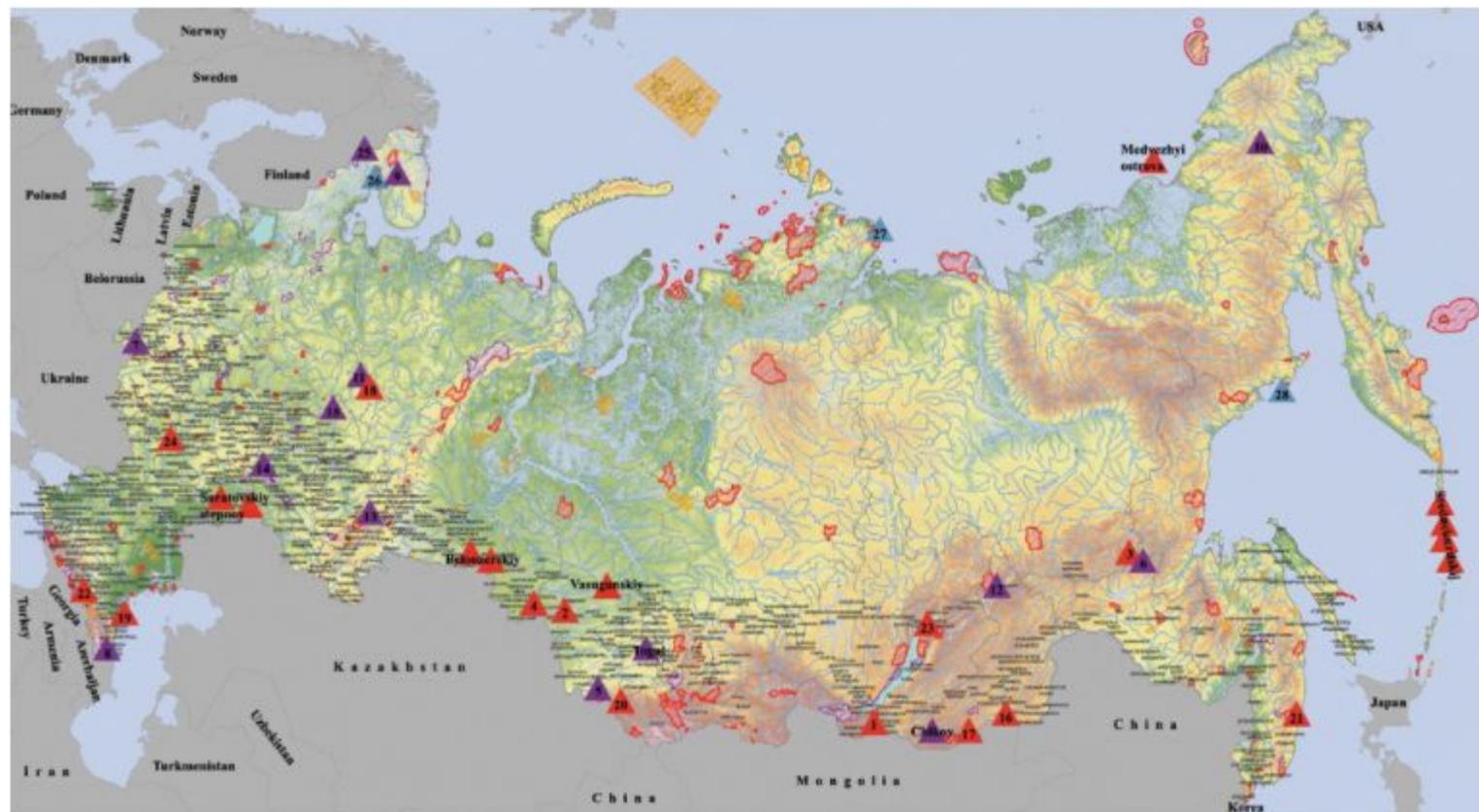
7 находятся под юрисдикцией Всемирной конвенции о сохранении культурного и природного наследия; 10 подпадают под юрисдикцию Рамсарской конвенции (Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение);

4 — Окский, Тебердинский, Центрально-Черноземный и Костомукшский — имеют диплом Совета Европы

ООПТ России



В России появятся 9 новых заповедников и 13 национальных парков общей площадью более 3,8 миллионов гектаров к 2020 году. Кроме того, площадь территории девяти существующих заповедников и одного национального парка уже была увеличена на 500 тысяч гектаров, сообщает [WWE](#). Таким образом, общая площадь особо охраняемых природных территорий в России составит 13% от площади территории всей страны (будет равна площади такой страны, как Швейцария).



Existing protected areas

- - zapovedniks
- - national parks
- - zakazniks

Perspective protected areas

- ▲ - zapovedniks
- ▲ - national parks
- ▲ - maritime buffer zones

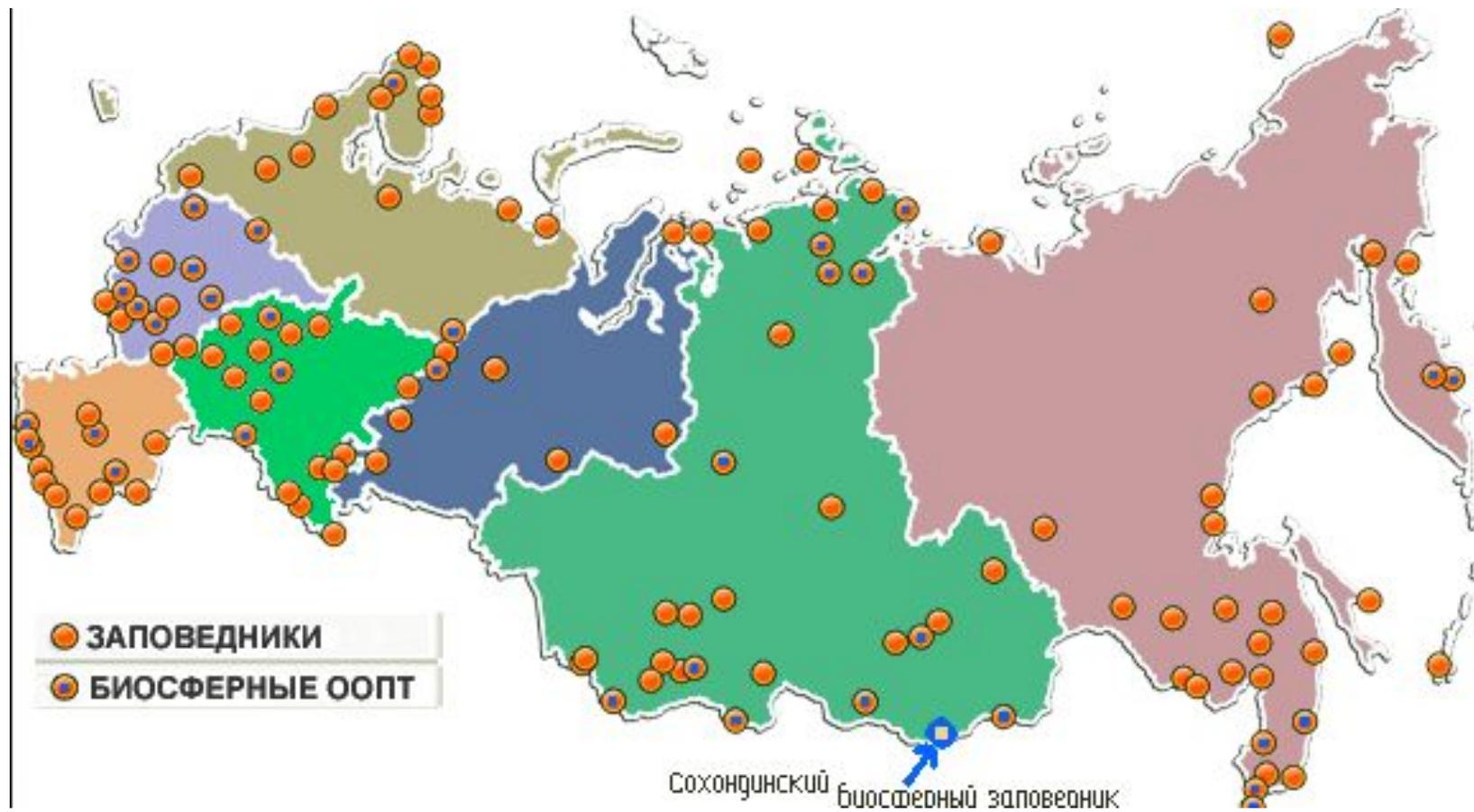
Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях» государственные природные заповедники — это природоохранные, научно-исследовательские и эколого-просветительские учреждения, имеющие целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем

Природные заповедники являются в России наиболее традиционной и жесткой формой территориальной охраны природы, имеющей приоритетное значение для сохранения биологического разнообразия.

Практически вся территория России окутана сетью заповедников, в пределах территорий с минимальными антропогенными нарушениями площадь заповедников гораздо обширнее, чем на территориях с более высоким процентом антропогенных нарушений.

Тем не менее заповедники имеются и там, где антропогенная нарушенность природных комплексов достигает 70%.

Положительная динамика роста сети природных заповедников убеждает нас в том, что под сохранение попадают как природные комплексы, наименее затронутые хозяйственной деятельностью человека, так и природные комплексы природно-антропогенной среды, которые подвергаются наиболее интенсивному антропогенному воздействию.



В международной практике принято весьма широко и произвольно использовать понятие «заповедный». «Заповедная» территория может использоваться как в научных, так и в рекреационных целях, а «заповедовать» не всегда значит полностью ограничить ее пользование.

Большинство же российских ученых считают, что «заповедность означает прежде всего прекращение всех видов и форм утилитарного хозяйственного использования территории, включая пребывание людей, за исключением

сугубо научных целей

В современной же Концепции развития особо охраняемых территорий до 2020 г. предусматривается реализация одной из приоритетных целей данного документа — развитие познавательного туризма, в том числе в заповедниках (параграф IV, пункт 2).

Научная общественность выступает против утраты исконного смысла термина «заповедность», а реалии современного мира диктуют иной подход к охране природы.



Начало «заповедованию» было положено профессором В. В. Докучаевым и профессором Г. А. Кожевниковым. «Участки эти должны быть заповедными в самом строгом смысле слова... Всякие меры, нарушающие естественные условия борьбы за существование, здесь недопустимы... Не надо ничего устранять, ничего добавлять, ничего улучшать. Надо предоставить природу самой себе и наблюдать результаты». Несколько позднее им же было введено в науку понятие о заповедниках как эталонах природы, «которых не будет касаться рука человека»

Подобный подход получил дальнейшее развитие в законодательных актах советской власти, например в декрете СНК от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков».

Далее в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 5 октября 1921 г. «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение». В типовом положении о заповедниках, состоящих в ведении Наркомпроса, статья 1 давала вполне четкое определение заповедников. «Заповедниками признаются участки земельной или водной площади, которые навсегда подлежат оставлению в неприкосновенном виде...

Вследствие этого естественное состояние полного заповедника не может быть нарушаемо воздействием человека на природу»

Довольно долгое время этот подход оставался приоритетным, пока в стране не настала острая потребность в ресурсах при увеличении темпов индустриализации. Поэтому в 1935 г. Е. Л. Марков написал так: «Прежний взгляд на заповедники как на неприкосновенные участки никто не будет отстаивать как практически ложный и политически вредный». Позднее круг задач заповедников заметно расширился, среди них указывалась необходимость выявления новых сырьевых ресурсов, проведения учетных и акклиматизационных работ, организации туризма.

Другая же часть ученых продолжала отстаивать позиции неприкосновенности заповедных территорий (В. В. Алехин, В. Н. Сукачев, Н. А. Прозоровский и др.).

Борьба взглядов и борьба идей продолжается и до настоящего времени, но в середине XX в. все-таки победил подход, определяющий заповедники не как территории, находящиеся в полной неприкосновенности, а как заповедные территории, на которых возможна хозяйственная деятельность, например такая, как регулирование численности животных, сбор плодов, ягод, грибов, ловля рыбы, научные исследования, туризм. Это привело к сокращению количества заповедников и их преобразованию, например, в охотничьи хозяйства, многие из них сохраняют свой статус и до настоящего времени.

в 60-х годах XX в. понятие заповедности, в трактовках В. В. Докучаева и Г. А. Кожевникова, снова возвращается в практику управления особо охраняемыми природными территориями России, что подтверждается законом РСФСР «Об охране природы в РСФСР», принятым в 1960 г.

В статье 9 констатировалось, что заповедники изымаются из хозяйственного использования в научно-исследовательских и культурно-просветительных целях.

Целый ряд более поздних Положений (1978 г.) уже снова разрешил регулицию численности животных, проведение биотехнических и противопожарных мероприятий, санитарных рубок, борьбы с вредителями, уничтожение волков, содействие экскурсиям и туризму.

«Правда, в документе имеется специальный пункт о том, что в заповедниках могут выделяться участки, «на территории которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы» (ст. 11) — своего рода дань классикам!

Однако тут же сделана оговорка о том, что в больших заповедниках общая площадь таких участков не должна превышать 10% их территории. На практике в ряде заповедников стали выделяться зоны так называемой абсолютной заповедности, а также зоны ограниченного заповедного режима и участки хозяйственного назначения»

С точки зрения Н. Ф. Реймерса, суть и цель заповедности не в том, чтобы сохранить все богатства, все разнообразие живой природы (это цель всей системы особо охраняемых природных территорий), а прежде всего — в сохранении самой возможности сравнивать освоенные территории с нетронутыми.

В ряде случаев, когда на чашу весов поставлена судьба уникальных объектов и грозит исчезновение невосполнимого природного фонда, возникает необходимость отказа от заповедности с допущением того или иного хозяйственного вмешательства, но тогда это будет уже не заповедник в классическом понимании, а иная категория охраняемых участков (резерват генофонда, заказник и т. д.).

В современной редакции Закона РФ «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г. на государственные природные заповедники возлагается особый режим охраны территории.

Они полностью изымаются из хозяйственного использования. Все недвижимое имущество и природные ресурсы заповедников полностью изымаются из оборота (не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому).

А вот в Концепции развития системы особо охраняемых территорий федерального значения на период до 2020 г. в качестве мер по повышению эффективности законодательства в области охраны ООПТ предусматривается развитие познавательного туризма, в том числе в заповедниках; создание и внедрение экономических механизмов функционирования заповедников и национальных парков (Раздел IV, 2)

Природные заказники отличаются от природных заповедников тем, что их земли могут как отчуждаться, так и не отчуждаться у собственников и пользователей, они могут быть как федерального, так и местного подчинения.

Среди заказников федерального значения наибольшую роль играют зоологические, другие формы — ландшафтные, ботанические, лесные, гидрологические, геологические — распространены в меньшей степени.

Основной их функцией является охрана охотничьей фауны.

Охота запрещена в них, но нередко бывают введены и весьма существенные ограничения на лесозаготовку, строительство и некоторые другие виды хозяйственной деятельности.

Среди не оговоренных в Законе «Об особо охраняемых природных территориях» - категория ООПТ, имеющую международное значение, как **места обитания водоплавающих птиц** (в соответствии с Конвенцией о водно-болотных угодьях (Рамсарская)). Площадь данных угодий в России составляет около 10 млн га².

В состав этих угодий входят не только водно-болотные экосистемы, но и связанные с ними сухопутные комплексы. Наличие международного статуса и специального правительственного постановления позволяет рассматривать эту форму как существенный фактор охраны экосистем России, прежде всего озерных и болотных. Статус этих объектов пока разработан слабо.

Основным отличием этого типа охраняемых территорий от остальных является комплексность — на территории водно-болотных угодий, имеющих международное значение, могут находиться заповедники, заказники, памятники природы и земли, не имеющие специального статуса охраны, в том числе и используемые в сельском хозяйстве.



СЕТЬ ООПТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ



Водно-болотные угодья России



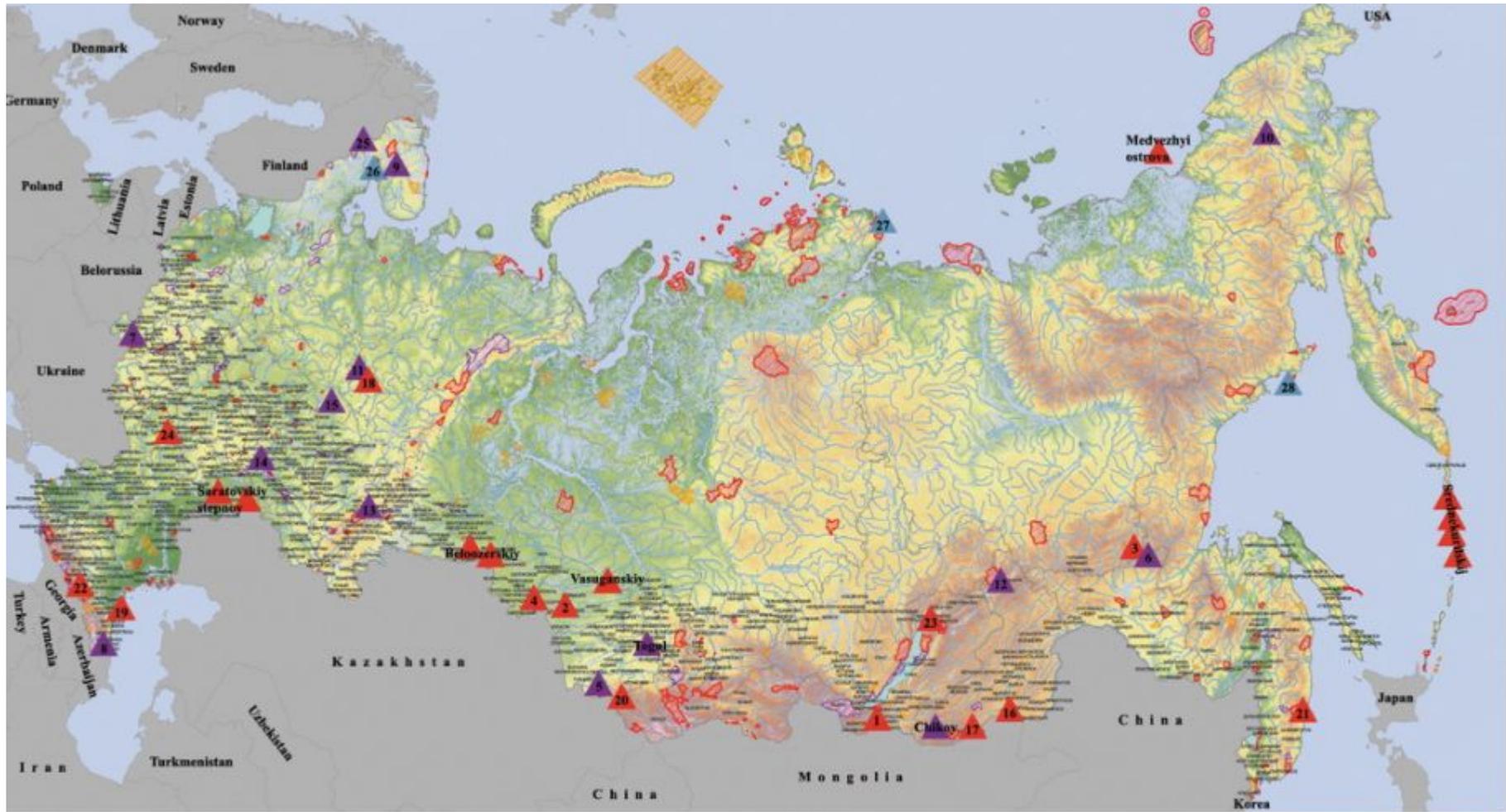
Национальные парк.

В границах многих из них находятся объекты культурно-исторического наследия, поэтому они наиболее полно отвечают современной идее комплексного сохранения наследия.

Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения до 2020 года - в рамках охраняемой территории предполагается обеспечить выявление, обследование и оценку состояния памятников истории и культуры;

- осуществлять мониторинг и охрану культурно-ландшафтных комплексов;
- содействовать восстановлению и развитию традиционных промыслов и ремесел;
- участвовать в реализации федеральных и региональных целевых программ.

В целях повышения эффективности данной деятельности предполагается наладить сотрудничество между такими ведомствами, как Министерство культуры и Министерство природы, что также отвечает современным требованиям комплексной охраны наследия, остается только надеяться, что многолетняя разобщенность ведомств будет сглажена единой целью — сохранение культурного и природного наследия.



Existing protected areas

- - zapovedniks
- - national parks
- - zakazniks

Perspective protected areas

- ▲ - zapovedniks
- ▲ - national parks
- ▲ - maritime buffer zones

По статусу территория национального парка имеет то же значение, что и заповедник, только функции данной категории несколько шире и разнообразнее.

Помимо сохранения природной среды и проведения научных исследований на национальные парки возлагаются задачи охраны историко-культурных объектов, задачи образования и экологического просвещения, а также обеспечения отдыха посетителей.

Режим охраны данной охраняемой территории также менее жесткий, чем у заповедников.

Функциональное зонирование территории предполагает выделение на ней зон с различными режимами охраны.

Например, заповедная (в пределах этой зоны запрещена любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории);

особо охраняемая (допускается строго регулируемое посещение);

зона познавательного туризма (предназначена для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка);

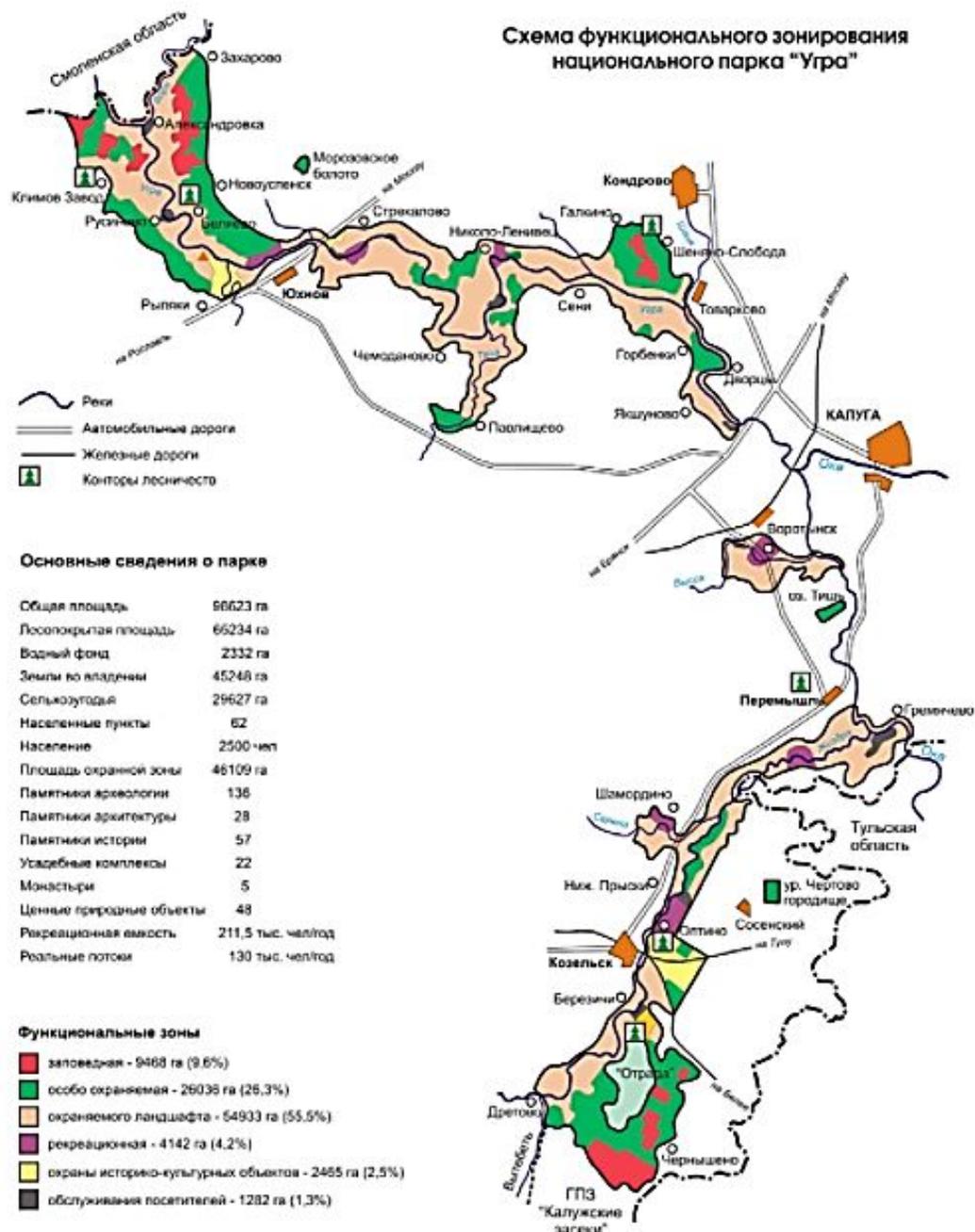
рекреационная (для отдыха); зона охраны историко-культурных объектов (обеспечение условий для их сохранения);

зона обслуживания посетителей (предназначена для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей);

зона хозяйственного назначения (в данной зоне осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка).

Важной особенностью национальных парков является то, что они прежде всего направлены на сохранение ландшафтов, обладающих высокими эстетическими характеристиками, а также имеющих определенную эстетическую ценность в культурном, научном и просветительском отношении.

Схема функционального зонирования национального парка "Угра"



Национальные парки образуются постановлениями Совета министров — Правительства Российской Федерации по представлению специально уполномоченных на то государственных органов Российской Федерации

Национальные парки - некоммерческие организации и финансируются за счет федерального бюджета, а также имеют иные виды доходов, получаемых от просветительской, рекреационной, научной, рекламно-издательской деятельности, не противоречащей миссии организации.

Для того чтобы осуществлять рекреационную и туристическую деятельность на территориях национальных парков, необходимо иметь лицензию.

Туристическая деятельность на территориях национальных парков возможна только в рамках определенных видов туризма — экологического (зеленого, мягкого) или культурно-познавательного.

Зарождение идеи национальных парков в России, вероятно, следует относить к началу XX столетия.

Так, в схеме, предложенной еще в 1917 г. В. П. Семеновым-Тян-Шанским и носившей название «О типичных местностях, в которых необходимо организовать заповедники по типу американских национальных парков», было рекомендовано 46 подобных объектов, представлявших самые разные природные зоны и ландшафты страны.

На базе списка В. П. Семенова-Тян-Шанского в последующие годы была создана не одна заповедная территория.

В реальности первые национальные парки в России появились только в начале 80-х годов.

Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения до 2020 г. рост сети предполагается продолжить.

Некоторые

национальные парки России имеют сегодня мировое признание: «Югыд ва» в Коми и три парка в районе озера Байкал включены в Список Всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО.

В 2001 г. первый из российских национальных парков — «Водлозерский» получил статус биосферного резервата.

В 2002 г. биосферными резерватами стали также национальные парки «Смоленское поозерье» и «Угра».

Долгое время (до 2000 г.) национальные парки находились в большинстве своем в подчинении лесных ведомств и (или) регионов.

В 2000 г. с упразднением федерального лесного ведомства все национальные парки были переподчинены Департаменту особо охраняемых природных территорий и объектов Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Особенности российских национальных парков

- предоставленные им земли являются федеральной собственностью и относятся к землям природно-заповедного фонда
- Их территории могут включать в себя земли других собственников и пользователей, не изъятые из хозяйственного использования, они управляются федеральными органами власти, финансируются из федерального бюджета, имеют свой штат, в том числе включающий службу охраны его территории. Территория каждого национального парка делится на функциональные зоны с характерными для них режимами охраны и использования природных ресурсов,

Каждый национальный парк имеет положение, утверждаемое на федеральном уровне, определяющее его конкретные цели, задачи, режим, территориально-административную структуру; режим использования земель, не изъятых из хозяйственного использования, определяется отдельным положением, утверждаемым на федеральном уровне по согласованию с региональными органами власти.

С национальными парками согласовываются проекты развития населенных пунктов, находящихся в его границах.

В границах национальных парков запрещена приватизация земельных участков, национальные парки пользуются приоритетным правом их приобретения.

Национальные парки, являясь некоммерческими организациями, осуществляют приносящую доходы хозяйственную и иную деятельность, не противоречащую возложенным на них задачам.

Основной функцией национальных парков, расположенных в удаленных уголках страны, является сохранение природных комплексов и объектов в естественном состоянии,

Парки, действующие в освоенных регионах, в целом уделяют большее внимание задачам управления культурными ландшафтами, созданию условий для рекреации и участию в социально-экономическом развитии региона.

Необходимость поддерживать и сохранять историко-культурные особенности и ландшафт, не допуская снижения уровня жизни местного населения и способствуя решению связанных с этим социально-экономических вопросов.

Отражая особенности природного и историко-культурного наследия регионов и вписываясь в них, национальные парки остаются федеральными учреждениями, создаваемыми и функционирующими в соответствии с федеральным законодательством.