

# ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

В. В. Круглов\*

## ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ С ОСОБЫМ РЕЖИМОМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Статья посвящена правовому регулированию функционирования природных территорий с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды. Рассматривается их роль в решении экологических, социальных и иных проблем, особенно в промышленных регионах РФ.

*Ключевые слова:* природные территории, природопользование и охрана окружающей среды, правовой режим, хозяйственная деятельность, правовые требования и меры

В настоящее время экологическая ситуация в стране и отдельных регионах характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными последствиями прошлой экономической деятельности. Согласно утвержденным Президентом РФ 30 апреля 2012 г. Основам государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, закрепившим цели, задачи, принципы и механизмы ее реализации, одной из важнейших современных задач является обеспечение сохранения и улучшения окружающей среды на глобальном и региональном уровнях как необходимой основы и гарантии дальнейшего существования и развития человеческого общества в целом и его природного окружения. Это соответствует положениям Экологической доктрины РФ, одобренной Правительством РФ 31 августа 2002 г.<sup>1</sup>, Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 10 января 2000 г.<sup>2</sup>, Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»<sup>3</sup>.

Своевременное решение проблем в сфере природопользования и охраны окружающей среды особо актуально в условиях развивающейся рыночной экономики и расширяющегося экономического, торгового, научного и культурного сотрудничества Российской Федерации со странами мирового сообщества, частью которого является Россия. К числу важнейших задач относятся, в частности, сохранение естественного равновесия, биоразнообразия и устойчивости в живой природе, защита озонового слоя Земли от истощения, предотвращение антропогенного из-

---

\* Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой земельного и экологического права УрГЮА (Екатеринбург).

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

<sup>2</sup> Там же. 2000. № 2. Ст. 170.

<sup>3</sup> Там же. 2002. № 2. Ст. 133.

менения климата на планете, опустынивания и других негативных для природной среды процессов, которые затрагивают интересы РФ и ее граждан.

Как справедливо отмечается в научной литературе, решение глобальных экологических проблем предполагает тесное сотрудничество всех стран в деле сохранения общепланетарной среды обитания; при этом происходит активизация природоохранной деятельности внутри отдельных государств. В Российской Федерации одной из задач государственной политики в этой области названо развитие международного сотрудничества по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, по решению глобальных экологических проблем и применению международных стандартов в обозначенной сфере. Большое значение для РФ и мирового сообщества имеет обеспечение Россией рационального использования своего ресурсного потенциала. Так, до 60 % площади РФ составляют природные территории, практически не нарушенные хозяйственной деятельностью, которые необходимы не только для жизни человека, но и для функционирования всей живой природы, сохранения биоразнообразия, обеспечивают устойчивость биосферы. При этом такие регионы, как Север и Арктика, являются важнейшим природным гарантом минимизации опасных последствий планетарных климатических изменений, происходящих под влиянием хозяйственной деятельности<sup>1</sup>. На территории РФ находятся свыше 2,5 млн рек, 90,4 % из них несут воды в Северный Ледовитый и Тихий океаны. Особо следует отметить запасы питьевой воды, находящиеся в озере Байкал, включенном в список всемирного природного наследия ЮНЕСКО. Еще одним ценным природным ресурсом служат лесные богатства, которые из-за своей значимости для людей и всего живого на планете называют «зеленым золотом». Россия – крупнейшая в мире лесная держава – владеет 25 % мировых запасов леса<sup>2</sup>. Также в РФ весьма значительны запасы минеральных и иных ресурсов.

В то же время природные территории российских регионов отличаются от территорий других стран по природно-климатическим, экологическим условиям, которые необходимо учитывать в процессе природопользования и ведения хозяйственной деятельности<sup>3</sup>. Для сохранения природных территорий, практически не нарушенных хозяйственной деятельностью, имеющих запасы ценных природных ресурсов, необходимых для решения российских экологических и связанных с ними социально-экономических, демографических и иных проблем<sup>4</sup>, а также выполнения международных обязательств России в сфере экологии<sup>5</sup> нужно увеличивать количество природных территорий с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды. Экологическим законодательством такой режим установлен, в частности, для особо охраняемых природных территорий, природных территорий, связанных с функционированием природных лечебных

<sup>1</sup> Лукьянчиков Н. Главное – создать экологически справедливый рынок // Зеленый мир. 1995. № 16. С. 7; Носкова Н. Арктика – наш общий дом // Рос. газ. 2006. 22 марта; Дамоклова труба над Байкалом // Рос. газ. 2005. 7 дек.

<sup>2</sup> Ивлев В. А. Управление лесными ресурсами региона (аспект устойчивого экологического развития). Екатеринбург, 2000. С. 94–95.

<sup>3</sup> Правовые основы экологической политики в промышленном регионе / под науч. ред. В. В. Круглова. Екатеринбург, 2006. С. 34–35.

<sup>4</sup> Подробнее о взаимосвязи экологических и социальных проблем см.: Круглов В. В., Штупулина Л. Н., Блинова М. Г. Экологические и социальные вопросы в условиях рыночной экономики (правовые вопросы) // Эволюция российского права. Екатеринбург, 2012. С. 13–15.

<sup>5</sup> Подробнее см.: Круглов В. В. Теоретические основы правового регулирования и организации природоохранной деятельности промышленных предприятий в условиях рыночной экономики в РФ // Рос. юрид. журн. 2012. № 4. С. 190–191.

ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также рекреационных территорий и территорий приоритетного природопользования.

Согласно Основам государственной политики в области экологического развития хозяйственная деятельность на этих территориях должна быть направлена, во-первых, на обеспечение научно обоснованного сочетания экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях устойчивого развития и обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности; во-вторых, на решение экологических проблем Байкальской природной территории, регионов Севера и Арктики, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, в том числе сохранение генетического фонда диких животных.

В рыночных условиях особый режим природопользования и охраны окружающей среды необходим для обеспечения рационального и эффективного использования, охраны и воспроизводства природных ресурсов, а также охраны окружающей среды как в старопромышленных регионах, имеющих значительное число нерешенных экологических проблем, так и во вновь осваиваемых. Это позволит решить задачу восстановления нарушенных естественных экологических систем, их защитных и средообразующих функций, а также будет соответствовать таким принципам государственной политики России, как соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду и экологическую безопасность, приоритетность сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов. Решение экологических проблем на природных территориях с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды важно для дальнейшего социально-политического, экономического, культурного и демографического развития страны, поскольку от соблюдения хозяйствующими субъектами порядка и условий природопользования и охраны окружающей среды на этих природных территориях во многом зависит экологическое состояние регионов и благополучие проживающего в них населения (это касается не только РФ, но и других стран).

Анализ правоприменительной деятельности в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов на природных территориях с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды показывает, что имеется комплекс нерешенных экологических проблем. Это прежде всего связано с тем, что в период перехода к рыночной экономике произошло ослабление государственной власти, в частности была разрушена и до сих пор отсутствует система действенного экологического контроля со стороны как государственных органов, так и органов местного самоуправления<sup>1</sup>, а также производственного и общественного контроля.

В связи со спецификой и особой значимостью для РФ и всего мирового сообщества природных территорий с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды требуется осуществление системы специальных мероприятий природоохранного характера. Она должна предусматривать:

1) сокращение либо прекращение вредного воздействия производственных предприятий и организаций на природную среду на таких территориях;

2) обеспечение хозяйствующими субъектами рационального, комплексного использования, воспроизводства и восстановления природных ресурсов в соответствии с установленным режимом природопользования и охраны окружающей среды;

<sup>1</sup> Покатова В. П. Роль органов местного самоуправления в реализации водоохранной политики Российской Федерации // Рос. юрид. журн. 2007. № 5. С. 87–88.

3) участие всех предприятий и организаций, находящихся на обозначенных территориях, в решении общих для всей территории экологических проблем, в том числе связанных с прошлой хозяйственной деятельностью.

К числу основных задач государственной политики в области экологического развития отнесено развитие экономического регулирования и рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, совершенствование мониторинга окружающей среды и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, изменений климата, научное и информационно-аналитическое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности, а также формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания.

Первостепенное значение для решения социально-экономических, экологических, культурных и демографических задач на природных территориях с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды имеет организационно-правовое обеспечение функционирования особо охраняемых природных территорий как наиболее важной составной части рассматриваемых нами территорий. При этом организация и функционирование особо охраняемых природных территорий важны для развития иных территорий с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды и соблюдения их режима. Особо охраняемые природные территории – это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное значение, решениями органов государственной власти или органов местного самоуправления полностью или частично изъятые из хозяйственного использования и имеющие режим особой охраны<sup>1</sup>.

При решении задачи сохранения природной среды, в том числе естественных экологических систем, объектов животного и растительного мира, используются следующие механизмы:

а) укрепление охраны и развитие системы особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения в строгом соответствии с их целевым предназначением;

б) создание эффективной системы мер, направленных на сохранение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира и мест их обитания;

в) формирование и обеспечение устойчивого функционирования систем охраняемых природных территорий разных уровней и категорий в целях сохранения биологического и ландшафтного разнообразия.

Наибольшее значение среди особо охраняемых природных территорий имеют: государственные природные заповедники, в том числе биосферные; национальные и природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады. Организация и функционирование данных территорий способствуют решению существующих и вновь возникающих экологических проблем. Особенно это актуально для промышленных регионов, в частности Свердловской и Челябинской областей, где необходимо сочетать развитие промышленного производства с охраной окружающей среды и рациональным использованием природных ресурсов. Работу по созданию особо охраняемых природных территорий должны активизировать государственные органы и органы местного самоуправления в регионах.

---

<sup>1</sup> Круглов В. В., Гармидер Н. П. Правовое регулирование организации и функционирования национальных и природных парков. Екатеринбург, 1996.

В 1980 г. Международный союз охраны природы и природных ресурсов опубликовал «Всемирную стратегию охраны природы»<sup>1</sup>, где были сформулированы главные задачи, которые необходимо решить при осуществлении предприятиями и организациями хозяйственной деятельности: поддержать происходящие в природе важные для жизни экологические процессы; сохранить генетическое разнообразие живых организмов в биосфере, обеспечить разумное использование видов и экологических систем на природных территориях и т. д.

Правовые меры и эколого-правовые требования к хозяйственной деятельности можно разделить на основные и дополнительные.

К основным относятся запрет хозяйственной деятельности, не совместимой с целями заповедования, и осуществление мер по соблюдению режима природно-заповедных объектов, а также соблюдение более строгих нормативов предельно допустимых вредных воздействий на окружающую среду, которые касаются всех видов заповедования.

Дополнительные правовые меры и эколого-правовые требования устанавливаются в зависимости от вида заповедного режима: абсолютного, относительного и смешанного. При абсолютном заповедном режиме, в частности в природных заповедниках, дендрологических парках и ботанических садах, запрещается хозяйственная деятельность, вредно влияющая на заповедный режим, не совместимая с целями и задачами по охране природно-заповедных объектов. В пределах их охранных зон использование природных ресурсов возможно лишь с соблюдением их режима и нормативов предельно допустимых вредных воздействий на природную среду. При относительном заповедном режиме (например, на территории природных заказников) запреты сочетаются с ограниченной эксплуатацией природных ресурсов в целях сохранения или восстановления природных комплексов и поддержания экологического баланса (запрещается или ограничивается хозяйственная или иная деятельность юридических лиц и граждан, если она противоречит целям организации заказника или причиняет вред окружающей среде). При смешанном режиме (на территории национальных и природных парков и пр.) абсолютные запреты сочетаются со значительным ограничением хозяйственной деятельности в интересах функционирования парка.

Так, на территории национальных парков запрещается деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, противоречит его целям и задачам. В частности, запрещены разведка и разработка полезных ископаемых, деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений, нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира, изменение гидрологического режима, рубки главного пользования. На территории природных парков запрещается хозяйственная деятельность, влекущая изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры.

Правовые меры и эколого-правовые требования к хозяйственной деятельности конкретизируются применительно к функциональным зонам (заповедным зонам, зонам особой охраны, рекреационным зонам и зонам хозяйственного назначения и т. д.) и охранный зоне вокруг национального или природного парка. Они устанавливаются в соответствии с зонированием, имеют свой правовой режим,

<sup>1</sup> Соколов В. Е., Филонов К. П., Нухимовская Ю. Д., Шадрин Г. Д. Экология заповедных территорий России / под ред. В. Е. Соколова, В. Н. Тихомирова. М., 2007. С. 11.

определяемый в положении о парке и охранной зоне, решениях органов государственной власти и местного самоуправления. Так, в заповедных зонах национального или природного парка запрещены все виды производственной деятельности, а в зонах особой охраны они значительно ограничиваются.

Наличие в промышленных регионах природных территорий с особым режимом природопользования и охраны окружающей среды не препятствует развитию общественного производства, а направлено на обеспечение экологической безопасности и улучшение качества жизни людей, реализацию их экологических прав, участие РФ совместно с другими странами в решении глобальных проблем в сфере экологии.

## **ЭТО ИНТЕРЕСНО**

### **Китайский бизнесмен «похоронил заживо» целую деревню**

<http://lenta.ru/news/2013/11/28/graveslots>

Китайский бизнесмен, чье имя не называется, купил под Пекином земельный участок, на который установил каменные надгробные плиты с именами живых людей. Об этом пишет «The Daily Mail». Жители соседней деревни, чьи имена и нанесены на плиты, называют участок «землей нежити».

Памятники появились на участке для того, чтобы жители деревни просто знали о том, что земля продается под захоронения. Стоимость одного места превышает 10 тыс. долл. Сколько всего установлено плит и намерены ли селяне каким-либо образом отстаивать свои права на имена на надгробиях, не уточняется.

По словам представителя местных властей, чиновники проверят, не нарушил ли бизнесмен закон, организовав «кладбище». Поскольку имена живых людей он использовал без спроса, не исключено, что он будет привлечен к ответственности. Ему могут грозить обвинения в мошенничестве.