

Комплексное использование земель Евразийских степей

Технический отчет: Мероприятие 2.1.1
(*Technical report: Activity 2.1.1*)

(*Оценка политики защиты и
восстановления степей Украины,
Молдовы, России*)

Assessment of steppe protection and
restoration policy of Ukraine, Moldova,
Russia





Этот проект финансируется
Европейским Союзом



Проект осуществляется компанией
Euroconsult Mott MacDonald совместно с ICF

Текст данного отчета не обязательно или не в полной мере отражает официальное мнение
Европейского Союза.

КОМПЛЕКСНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ ЕВРАЗИЙСКИХ СТЕПЕЙ

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА ТАСИС: КОМПОНЕНТ БИОРАЗНООБРАЗИЕ

**Технический отчет: Мероприятие 2.1.1
(Technical report: Activity 2.1.1)**

**(Оценка политики защиты и восстановления степей
Украины, Молдовы, России)
Assessment of steppe protection and restoration policy of
Ukraine, Moldova, Russia**

EuropeAid/124907/C/SER/Multi/5

Украина, Молдова и Западная часть России

Содержание

ВВЕДЕНИЕ.....	7
РЕЗЮМЕ.....	9
1. Краткий обзор законодательства и институциональных возможностей.....	10
Современная обстановка и возможности для внедрения существующего законодательства: Российская Федерация	10
Современная обстановка и возможности для внедрения существующего законодательства: Украина	19
Современная обстановка и возможности для внедрения существующего законодательства: Молдова	28
2. Обзор документальной базы, необходимой для подачи на организацию новых природоохранных территорий и процедур по их организации	33
Российская Федерация	33
Украина	35
Молдова	39
3. Оценка политики по охране экосетей и уровня ее внедрения как механизма для охраны и восстановления степей, включая вопросы правового статуса ключевых структурных элементов ЕС	41
Российская Федерация	42
Украина	44
Молдова	47
4. Возможности и трудности внедрения ЕС как механизма для сохранения и восстановления степей 48	48
Российская Федерация	48
Украина	53
Молдова	53
5. Оценка альтернативных механизмов охраны и восстановления степей.....	53
Российская Федерация	55
Украина	58
Молдова	60
6. Обзор существующих трансграничной кооперации и варианты для охраны и восстановления степей, включая обзор нормативной базы (правового поля).....	62
Российская Федерация	62
Украина	62
Молдова	63
7. Анализ различия между международным управлением, направленным на местообитание и национальным планом управления – национальное понимание плана управления, включая структуру, нормативную базу, цели внедрения и т.п.....	64
Зарубежный опыт по менеджмент-планированию.....	64
Российская Федерация	66

Украина	68
Молдова	71
8. Управление охраняемыми и неохраняемыми степными территориями – возможности и трудности (нормативная база и обзор существующих практических схем).....	73
Краткий обзор практических методов управления.....	73
Российская Федерация	74
Украина	76
Молдова	76
ПРИЛОЖЕНИЯ	78
Приложение 1	78
Приложение 2	82
Приложение 3	85
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	90

ВВЕДЕНИЕ

Коренные изменения в экономиках, государственном управлении и социальной жизни трех стран РФ, Украины и Молдовы тяжелым бременем ложатся на все компоненты окружающей природной среды. История развития земной цивилизации отчетливо показала, что, несмотря на обилие и относительную доступность природных ресурсов, их рациональное использование возможно только при надлежащей организации производства и потребления во всех областях экономики. При этом важным организующим началом выступает экологическое законодательство с его развивающимися правовыми институтами.

Необходимость оценки проблем развития и совершенствования экологического законодательства в области сохранения и реставрации степей в рамках выполняемого проекта продиктована рядом причин, а именно:

- ✓ Кардинальное изменение социально-экономического и политического устройства трех государств в 80-х - 90-х гг. обусловило бурный процесс правотворчества, который можно охарактеризовать скорее как не всегда адекватный объективной реальности и не обеспеченный соответствующими знаниями и навыками участников правотворческой деятельности. С появлением новых государственных и правовых институтов, связей и взаимоотношений между ними и другими общественными феноменами, перестройкой многих регулируемых, и нерегулируемых правом общественных отношений возникла задача оценки обширного нормативного материала;
- ✓ в силу сложности современных отношений, возникающих в сфере природопользования, необходимости комплексного решения как перспективных, так и текущих вопросов охраны и восстановления степей, экологическое законодательство развивается бессистемно под влиянием случайных факторов; с одной стороны, оно не реагирует на неотложные проблемы, с другой - будучи неподкрепленным экономически, отторгается практикой.
- ✓ изменения в политическом устройстве государств, обусловленные принятием соответствующих Конституций - социальных демократических правовых государств с президентской, парламентско-президентской формой правления, предполагают включение в экологические законодательства государств нормативных правовых актов ее субъектов, начинающих играть в его становлении все большую роль;
- ✓ многовековое пространство одной шестой части суши, поделенное ныне на суверенные государства, не может быстро преодолеть предыдущие культурные, исторические, правовые связи и традиции, которые не могут не влиять на формирование экологического законодательства таких сопредельных государств. Так, например, Россия, как координатор и зачастую центр Содружества независимых государств создает модельные акты, проекты актов других независимых государств - членов СНГ. Учитывая специфику природной среды, вновь образованные социальные, правовые, межгосударственные формации требуют не размежевания, не разделения, а координации, гармонизации, интеграции экологического законодательства, подобно тому, как это наблюдается на примере стран ЕС;
- ✓ входя в мировое сообщество, в общеевропейский дом, Россия, Украина, Молдова обязаны учитывать международные стандарты и подходы, имплементировать их в свое законодательство, изучать мировую экологическую практику, добиваться цивилизованных приемов и методов подготовки, обсуждения, принятия и обеспечения норм права.

Новый 21 век должен переломить сильные негативные явления в экологическом состоянии государств, которые продолжают нарастать, несмотря на падение промышленного и сельскохозяйственного производства, обнаруживая при этом драматические тенденции и перспективы от накопления ядерных материалов, от уничтожения химического оружия, роста автомобильного транспорта, падения технологической и производственной дисциплины. В определенной степени это объясняется объективно усугубляющимися обстоятельствами, связанными с истощительным природопользованием в течение столетий и не уменьшающимся в наши дни, что поставило степи этих государств на грань катастрофы. В удручающем состоянии находятся земельные ресурсы - основа продовольственной безопасности общества: ветровая и водная эрозия, заболачивание, засоление и опустынивание, зарастание непроизводительным кустарником и сорняками, неумелое применение пестицидов и химикатов приводят к выбытию значительной части земли, в том числе пашни, из

сельскохозяйственного оборота. Объективные процессы индустриализации и научно-технического прогресса - захват земель инфраструктурными образованиями, затопление каналами и водохранилищами, застройка населенными пунктами, захламление почвы отходами - ставят проблему сохранения земельных ресурсов как одну из первостепенных в области охраны окружающей человека природной среды.

Создание и управление особо охраняемыми природными территориями, наведение цивилизованного порядка в генной инженерии, предупреждение и преодоление последствий увеличивающихся чрезвычайных экологических ситуаций и бедствий заставляют совершенствовать прежние и искать новые средства и пути предупреждения деградации окружающей среды и оздоровления экологической обстановки.

Загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов, нарушение экологических связей становятся глобальными проблемами, требуют глубокого научного изучения и осмысления. Значительное место в решении экологических проблем принадлежит законодательству, призванному регулировать общественные отношения в области охраны окружающей среды и природопользования, взаимодействия общества и природы.

В настоящем обзоре экологического законодательства применялся, прежде всего, сравнительно-правовой и логический методы, когда анализируются и сопоставляются правовые институты, тексты нормативно-правовых актов, отыскиваются связи между ними и между частным и общим, обобщаются процессы, трудности и проблемы правотворчества в области охраны окружающей среды в разных странах.

Кроме того, широко использовались исторический и социологический подходы, поскольку развитие экологического законодательства началось не сегодня и имеет свою немалую историю, а для его надлежащего осуществления необходимы понимание происхождения и развития проблем, знания статистики, состояния окружающей среды, экономики и отражающего их общественного мнения.

РЕЗЮМЕ

Предметом исследования было существующее экологическое законодательство трех соседствующих государствах РФ, Украины и Молдовы. Цель исследования состояла в анализе эффективности законодательных механизмов для охраны и/или восстановления (реставрации) степных и квазистепных биомов. В ходе анализа было проработано более 100 нормативных правовых актов РФ, более 50 – Украины и около 10 – Молдовы. Кроме того, анализировались международное экологическое законодательство, европейское экологическое законодательство, а также научно-популярные и научные статьи, опубликованные в различных информационных источниках, предметом обсуждения которых являлись трансформированные и малотрансформированные степные участки, входящие и не входящие в состав особо охраняемых природных территорий (национальных экологических сетей), земли сельскохозяйственного назначения степной зоны, а также земли другого назначения, находящиеся на разных стадиях экологической деградации. В результате проведенного анализа были сделаны следующие выводы:

1. Экологическое право трех стран в целом следует рассматривать как адекватное целям сохранения и восстановления степей и территорий, которые ассоциируются со степями.

2. Необходимо развивать экологические сети, в том числе природоохранные территории, защитные полосы и т.д. как основные инструменты охраны степей.

3. Стратегически целесообразными является двунаправленные встречные процессы охраны степей путем экологизации землепользования, агропроизводства и формирования цивилизованного рынка земли. В этом направлении важным является развитие альтернативных инструментов, стимулирующих охрану земель собственниками земельных участков, в частности таких инструментов как агро-экологические схемы, земельный сервитут (в том числе при участии неправительственных организаций), целевые региональные программы охраны степей с привлечением собственников. На рынке земли должны быть механизмы (а также информация), регулирующие стоимость земли с учетом экологической ценности.

1. Краткий обзор законодательства и институциональных возможностей

Современная обстановка и возможности для внедрения существующего законодательства: Российская Федерация

Экологическое право РФ - одна из отраслей системы российского права, призванная регулировать общественные отношения в области взаимодействия общества и природы с целью охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, жизни и здоровья людей.

Экологическое законодательство РФ в начале 1990-х годов можно охарактеризовать как слаборазвитое. В его системе отсутствовал ряд важнейших законов, принятых, к примеру, в США 20-25 лет назад.

Дальнейшее развитие экологического законодательства РФ диктовалось переходом к рыночным отношениям в экономике, отказом от идеологических догм в праве, стремлением российского общества к созданию правового государства, к установлению природоохранных правовых норм преимущественно в законах, а не в подзаконных актах.

Ныне экологическое право РФ развивается с учетом следующих важнейших факторов:

- 1) кризисного состояния окружающей среды в стране и общественных потребностей в восстановлении благоприятной окружающей среды;
- 2) дефектов существующего экологического законодательства, для которого характерны пробелы и фрагментарность правового регулирования экологических отношений;
- 3) тенденций развития взаимоотношения общества и природы и экологического права в мире;
- 4) перспектив создания правового государства;
- 5) происходящей трансформации общественных экономических отношений.

Исходя из самых общих позиций защиты и улучшения окружающей природной среды, приоритетными при решении любых социально-экономических задач должны быть такие принципы:

- 1) введение в практику подготовки и принятия решений рассмотрение всех предполагаемых выгод и потерь экологического, социального и экономического характера на самых ранних стадиях подготовки этих решений;
- 2) поиск экономических, хозяйственных и иных решений, способствующих устойчивому общественному развитию;
- 3) исследование причин деградации окружающей среды и факторов, влияющих на данный процесс;
- 4) совершенствование системы управления природными ресурсами на основе принципов устойчивого развития, привлечения общественности;
- 5) своевременное разрешение социально-экологических конфликтов, возникающих в процессе осуществления различных видов хозяйственной деятельности;
- 6) экологически обеспеченное (обоснованное?) размещение производительных сил, законодательное закрепление экологических требований (в частности запретов как крайней меры) на организацию и ведение хозяйственной деятельности, оказывающей негативное влияние на состояние окружающей среды;
- 7) рациональное потребление невозобновляемых природных ресурсов;
- 8) максимально полное использование вторичных ресурсов;
- 9) резкое снижение энерго- и ресурсопотребления на единицу конечной продукции;
- 10) повышение культуры производства;
- 11) опережающий рост научных разработок и исследований;
- 12) разработка таких мер регулирования и юридической ответственности, применение которых позволит превратить соблюдение требований в норму поведения для тех, кто планирует, разрабатывает, принимает и санкционирует хозяйственные решения.

Нормативно-правовые акты как составные элементы отрасли экологического законодательства, как правило, носят комплексный характер и включают в свой состав нормы, относящиеся не только к экологическому законодательству, но и к гражданскому, административному и другим отраслям законодательства.

Для того чтобы те или иные эколого-правовые отношения были выражены в нормативно-правовых актах, данные акты должны отвечать определенным требованиям:

1. Нормативный правовой акт должен иметь объективно выраженную форму - в виде документа, издаваемого соответствующим компетентным органом.

2. Не всякий документ может быть нормативно-правовым актом, а лишь принятый уполномоченным на то государственным органом, либо негосударственной организацией, которой делегированы права на принятие таких нормативно-правовых актов.

3. Принятые уполномоченными органами государства нормативно-правовые акты должны иметь такую форму, которая определена законом. Так, Государственная Дума принимает федеральные законы и федеральные конституционные законы и постановления; Правительство РФ - постановления и распоряжения; и т.д. В случае нарушения формы принятого нормативно-правового акта, он подлежит отмене.

4. Кроме того, нормативно-правовой акт должен быть принят в соответствии с установленной процессуальной формой правотворчества

5. Необходимым является соблюдение порядка опубликования и вступления в силу нормативно-правового акта. В соответствии с частью 3 статьи 15 Конституции РФ, законы подлежат официальному опубликованию. При этом неопубликованные законы не применяются. Кроме того, не могут применяться любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В рамках данной нормы действует Федеральный закон "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания", в соответствии с которым официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта Палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в "Российской газете" или "Собрании законодательства РФ". Также данные акты могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио и т.д.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу сразу на всей территории РФ по истечении десяти дней после их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Кроме того, не может считаться нормативно-правовым актом решение компетентного органа, если оно принято по конкретному делу и в отношении конкретных лиц. Так, не считаются нормативно-правовыми решения правительства о финансировании того или иного объекта, о выделении материально-технических средств на проведение природоохранных работ и т.п.

Рассматривая те или иные нормативно-правовые акты, входящие в систему экологического законодательства, можно обнаружить, что их объединяет та или иная степень экологизации. Однако наличие в нормативно-правовом акте экологизированных норм вовсе не означает его полную принадлежность к экологическому законодательству. Экологические нормы содержатся в отраслях конституционного, международного, гражданского, хозяйственного, административного, уголовного, финансового законодательства.

На сегодняшний день можно говорить об относительно самостоятельной отрасли законодательства - экологическом законодательстве, как системе экологизированных, нормативно-правовых актов, издаваемых уполномоченными на то государственными органами, с соблюдением установленных требований, направленных на урегулирование общественных отношений в области взаимодействия общества и природы.

Основой формирования всего экологического законодательства является принятая 12 декабря 1993 года Конституция Российской Федерации, которая по сравнению с другими актами имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, как гласит статья 15, не должны противоречить Конституции России.

В Конституции РФ отражены основополагающие положения в области экологической политики государства. В частности, она вводит в научный оборот, вслед за Федеративным договором, трехзвенное определение экологической деятельности человека в сфере взаимодействия общества и природы: природопользование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности. Кроме того, Конституция РФ определяет экологические права (статья 42) и экологические обязанности (статья 58) гражданина. Наиболее важным является указание на компетенцию РФ в сфере природопользования и охраны окружающей среды (статья 71) и совместную компетенцию РФ и ее

субъектов (статья 72) в данной сфере. Также среди экологических норм важное место занимают положения о праве собственности на природные ресурсы (статьи 9, 36).

Следующий и самый основной уровень в системе экологического законодательства представлен Законом РСФСР "Об охране окружающей природной среды", а также иными правовыми актами законодательства об охране окружающей природной среды.

Далее следуют нормативно-правовые акты природноресурсового законодательства, т.е. акты об использовании и охране природных ресурсов и замыкают данный круг акты иных отраслей законодательства.

Закон РФ "Об охране окружающей природной среды" является комплексным головным законодательным актом не только в подсистеме природоохранительного законодательства, но и во всей системе экологического законодательства. Это означает, что в вопросах охраны окружающей природной среды нормы других законов не должны противоречить этому законодательному акту. К числу комплексных законов, относящихся к экологическому законодательству, следует отнести Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях", регулирующий отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий и Федеральный закон "Об экологической экспертизе", призванный урегулировать отношения в области экологической экспертизы путем реализации права граждан РФ на благоприятную окружающую среду.

Рассматривая природноресурсовое законодательство, можно отметить, что оно представлено, как правило, головными законами. Например: земельные отношения регулируются Земельным кодексом РСФСР и т.д.

Говоря о соотношении экологического и природноресурсного законодательства, следует заметить, что точками их соприкосновения будут являться нормы, регулирующие охрану соответствующих природных ресурсов и окружающей природной среды.

Наиболее широко представлены законами так называемые экологизированные отрасли законодательства. Так, в соответствии с Федеральным законом "О Конституционном Суде РФ", Конституционному суду РФ дается право отменять акты органов управления, противоречащие конституционным экологическим нормам. А в соответствии с Федеральным законом "О международных договорах РФ", определяется порядок ратификации и вступления в силу международных договоров РФ в области охраны окружающей среды.

Практическое значение имеют: Уголовный кодекс РФ, закрепляющий понятие экологического преступления и конкретные составы данного вида правонарушений; Гражданский кодекс РФ, который определяет положения права собственности и иных вещных прав на землю и другие природные ресурсы, порядок возмещения вреда и иные вопросы; Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, содержащий нормы об административной ответственности в области экологического использования.

Следующий структурный уровень экологического законодательства представлен подзаконными нормативно-правовыми актами. Данный уровень можно подразделить на три основные группы: 1) нормативно-правовые акты Президента РФ; 2) правительственные нормативно-правовые акты; 3) нормативно-правовые акты министерств и иных государственных органов федеральной исполнительной власти.

В соответствии с уже упомянутой статьей 90 Конституции РФ, Президент РФ издает указы и распоряжения. Указы, как правило, представляют собой нормативно-правовые акты, относящиеся к неопределенному кругу лиц, органов государства, должностных лиц и т.д. Являясь "особым" лицом в государстве, Президент РФ определяет в соответствии с Конституцией России и федеральными законами направления внутренней политики государства, в том числе и в области охраны окружающей природной среды.

На сегодняшний момент законодательство представлено рядом указов Президента РФ, регулирующих, так или иначе, эколого-правовые отношения. Примером могут служить: Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. "О государственной стратегии РФ по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития", Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. "О федеральных природных ресурсах" и другие.

Следующую группу подзаконных нормативных правовых актов представляют акты Правительства РФ, которые имеют значительный удельный вес среди норм экологического

законодательства. В соответствии со статьей 114 Конституции РФ, Правительство РФ обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области природопользования. При этом полномочия Правительства РФ в этой области реализуются с помощью его актов - постановлений и распоряжений. Данные акты издаются во исполнение и на основании Конституции РФ, Федеральных законов и нормативных указов Президента РФ. Постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации.

В форме постановлений издаются акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер или наиболее важное значение. Акты по оперативным и другим текущим вопросам издаются в форме распоряжений.

Постановления Правительства РФ по вопросам, относящимся к сохранению и восстановлению степей можно разделить на 3 основные группы:

✓ **Постановления, которые принимаются во исполнение закона для конкретизации его отдельных положений.**

Позитивное влияние на состояние степных ценозов оказали такие нормативные акты:

- постановление Правительства РФ № 689 от 15 ноября 2006 г. «Положение о государственном земельном контроле»;
- постановление Правительства РФ № 830 от 2 октября 2002 г «Положение о порядке консервации земель с изъятием их из оборота».

✓ **Постановления, предназначенные для определения компетенции органов управления и контроля.**

Например, Положение «О Министерстве природных ресурсов Российской Федерации», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации № 370 от 22 июля 2004 г.

Постановления для дальнейшего правового регулирования экологических отношений.

Таким актом следует считать постановление Правительства РФ № 316 от 8 апреля 2000 г. " Об утверждении правил проведения государственной кадастровой оценки земель".

В случае, если постановления или распоряжения Правительства противоречат Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ, они могут быть отменены Президентом РФ.

Природоохранные министерства и ведомства наделяются правом издавать в рамках предусмотренной для них компетенции нормативные правовые акты в виде различных приказов, решений, инструкций, правил, положений, уставов, распоряжений.

Так, еще в рамках Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ оно издавало нормативные правовые приказы, инструкции. В настоящий момент органом, в функции которого передано решение вопросов охраны окружающей среды, является Государственный комитет РФ по охране окружающей среды, а вопросы использования природных ресурсов ныне отнесены в ведение Министерства природных ресурсов РФ. Примером подобных актов может служить Приказ Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ "Об утверждении Инструкции по организации и осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель органами Минприроды России" от 25 мая 1994 г. № 160. А в рамках Государственного комитета РФ по охране окружающей среды был издан приказ от 31 декабря 1996 г. № 543 "Об утверждении Порядка выдачи разрешений на использование символики государственных природных заповедников".

Кроме данных органов правом издания обязательных нормативных актов обладает специально уполномоченные органы в области охраны окружающей природной среды. Так, Государственный комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству наделен правом издания актов по охране земельных ресурсов (например, Приказ об отчетности о контроле за использованием и охраной земель, утвержденный 15.11.1999 № 82 или Приказ об организации и координации работ по государственной кадастровой оценке земель, утвержденный 17.01.2000 № 2).

Многие экологические нормативно-правовые акты принимаются совместно несколькими министерствами и ведомствами. Так, Порядок направления средств предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, иностранными юридическими лицами и гражданами в государственные внебюджетные экологические фонды, утвержден Минфином РФ 22 декабря 1992 г. и Минприроды РФ 21 декабря 1992 г. 4, или Типовое положение о порядке добровольного экологического страхования в РФ, которое утверждено Минприроды России 3 декабря 1992 г. и Российской государственной страховой компанией 20 ноября 1992 г.

Разновидностью источников экологического права, входящих в структуру экологического законодательства, являются законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Следует

отметить, что правовое регулирование отношений в области взаимодействия общества и природы в субъектах РФ представляет собой относительно самостоятельный уровень правовой регуляции с характерными лишь для данных регионов особенностями.

Так, в Ростовской области действует система эколого-правовых актов, утвержденных администрацией Ростовской области, Комитетом по охране окружающей среды и природных ресурсов администрации Ростовской области, другими уполномоченными областными органами власти. Эти нормативно-правовые акты учитывают требования соответствующего федерального законодательства и региональные особенности. Так, Красная книга Ростовской области принята с учетом Постановления Правительства Российской Федерации от 19.02.96 N 158 «О Красной книге Российской Федерации», другого федерального законодательства. В России также действует ряд постановлений пленумов судов в области охраны окружающей природной среды: Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 7 июля 1983 г. № 4 "О практике применения судами законодательства об охране природы", Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 1993 г. № 22 "О некоторых вопросах практики применения Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды".

Важным вопросом в системе обеспечения выполнения экологического законодательства является структура и функции **органов государственного управления** в этой отрасли. В настоящее время система органов государства, осуществляющих функции в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, весьма сложна и изменчива. Тем не менее, можно выделить две основные группы органов государственного экологического управления - органы общей и специальной компетенции. К числу первых относятся высшие государственные органы управления (Президент РФ, Правительство РФ), которые играют ведущую роль в определении экологической политики государства, ее задач и принципов, путей и методов реализации, создании организационных и правовых основ природоохранительной деятельности, осуществляют высший контроль в данной сфере.

К органам общей компетенции следует также отнести также указанные выше местные органы управления (местные администрации), которые выполняют функции государственного регулирования и контроля в области природопользования и охраны окружающей природной среды на подведомственных им территориях. Рассматриваемая функция для органов общей компетенции не является главной, они решают и многие другие вопросы в пределах своей компетенции. Органы специальной компетенции - это государственные органы, специально уполномоченные выполнять функции экологического управления. Их можно в свою очередь разделить на несколько групп по характеру выполняемых функций и задач. К первой группе принадлежит Министерство природных ресурсов РФ (МПР России), осуществляющее надведомственные задачи по управлению природопользованием и охраной окружающей среды. Министерство природных ресурсов Российской Федерации (МПР России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр и лесным хозяйством, использование и охрану водного фонда, использование, охрану, защиту лесного фонда и воспроизводство лесов, эксплуатацию и обеспечение безопасности водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), использование объектов животного мира и среды их обитания (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты), особо охраняемые природные территории, а также в сфере охраны окружающей среды (за исключением сферы экологического надзора).

Также комплексные функции контроля имеет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования в ведении МПР России.

Другая группа органов государственного экологического управления осуществляет ведомственные, отраслевые задачи по управлению использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов как непосредственно, так и в составе других государственных органов. Это Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Государственный комитет РФ по рыболовству, Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство водных ресурсов, департамент охотничьего хозяйства в составе Министерства сельского хозяйства РФ и т.д. В число органов специальной компетенции входят также некоторые органы, которые

выполняют лишь отдельные функции в сфере экологического управления. Например, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии - по нормированию (стандартизации) качества окружающей среды и т. д.

Критичным для сохранения степей является **установление режима использования и правового статуса земли**, которые определяются совокупностью правил эксплуатации, включения в гражданский оборот, охраны, учета и мониторинга. Назначение и режим земель отражаются в землеустроительной и градостроительной документации и не являются неизменными - они периодически пересматриваются в государственных органах и органах местного самоуправления.

Категория земель указывается в постановлениях органов исполнительной власти и решениях органов местного самоуправления о предоставлении (передаче) земельных участков или об установлении особых правовых режимов использования земель; в свидетельствах, договорах и иных документах, удостоверяющих права на землю; документах государственного земельного кадастра; в документах государственной регистрации земель, недвижимого имущества.

В отношении каждого вида земель предусматривается полномочный орган, имеющий право перевода земель из одной категории в другую. Нарушение установленной подведомственности перевода земель из категории в категорию может явиться основанием для признания недействительными актов или сделок, для отказа в государственной регистрации прав на землю.

Государственное управление землями подразделяется на общее и отраслевое. Общее управление землями возложено на органы общей и специальной компетенции и распространяется на все территории независимо от категорий земель и форм владения ими. Общее управление землями возложено на Федеральное Собрание, Президента, Правительство РФ. Это - органы общей компетенции.

В соответствии со статьей 71 Земельного кодекса Российской Федерации" от 25.10.2001 136-ФЗ, Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле», указом Президента РФ от 4 марта 2008 г. N 312 «Положение о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости», функции государственного земельного контроля осуществляет Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, которое является специально уполномоченным государственным органом в этом вопросе. Отраслевое управление осуществляют министерства, государственные комитеты, федеральные службы по принципу подведомственности им предприятий, учреждений, организаций, которым предоставлены земли. Осуществление ими управления, как правило, не зависит от территориального размещения земель. Задачи перед отраслевым управлением ставят органы общего государственного управления.

Все земли, находящиеся в пределах РФ, составляют единый земельный фонд страны. Государственным органам принадлежит ведущая роль в обеспечении охраны и рационального использования земель - они организуют и осуществляют землеустройство, ведут земельный кадастр и мониторинг земель, государственный контроль за использованием земель, разрешают земельные споры.

Важной прерогативой управления земельным фондом является классификация земель по категориям в зависимости от их целевого назначения.

Различают следующие категории: **земли**

- ✓ сельскохозяйственного назначения;
- ✓ населенных пунктов;
- ✓ промышленности, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики, обороны и иного назначения;
- ✓ водного фонда;
- ✓ лесного фонда;
- ✓ особо охраняемых территорий;
- ✓ запаса.

Сельскохозяйственные угодья составляют большую часть земель сельскохозяйственного назначения. Но земли, непосредственно используемые для выращивания сельскохозяйственной продукции, имеются и в составе земель населенных пунктов. В ст. 71 Земельного кодекса РФ среди прочих видов земель населенных пунктов названы и земли сельскохозяйственного использования.

Приведем несколько нормативно-правовых актов, принятых в последние 6 лет в РФ и способных повлиять на сохранение степи.

1. Федеральный закон РФ от 24.07.2002 №101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

Закон окажет влияние на положение степных экосистем в составе земель сельскохозяйственного назначения. В этой связи отметим следующие нормы. Статья 1-3 устанавливает принципы, на которых основан оборот земель сельскохозяйственного назначения. В частности, это: "(1) сохранение целевого использования земельных участков:(3) преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления на покупку земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения при его продаже; (4) преимущественное право субъекта Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления на покупку доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения при возмездном отчуждении такой доли участником долевой собственности в случае, если другие участники долевой собственности откажутся от покупки такой доли или не заявят о намерении приобрести такую долю в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения". Сохранение целевого назначения, с одной стороны, дает минимальные гарантии, что в процессе оборота участок (к примеру, степного пастбища) не будет освоен под строительство или иное несовместимое с существованием степи использование. С другой стороны, этот же принцип потенциально может стать препятствием для возникновения в России негосударственных охраняемых природных территорий из земель сельскохозяйственного назначения (то есть, прежде всего, степных). Преимущественное право государственных или муниципальных органов на покупку участка может быть использовано при формировании экологического коридора на землях сельскохозяйственного назначения.

Некоторое значение для создания негосударственных ООПТ на землях (из земель) сельскохозяйственного назначения (что особенно актуально именно для сохранения степей) может иметь ст. 10-5, определяющая, что "земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться религиозным организациям (объединениям), казачьим обществам, научно-исследовательским организациям, образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля, общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации ... в аренду в порядке, установленном статьей 34 Земельного кодекса Российской Федерации". Тут обращает на себя внимание, во-первых, закрытый характер списка возможных арендаторов и отсутствие в нем общественных объединений в целом; во-вторых, отсутствие среди перечисленных целей таких, которые были бы направлены на сохранение и восстановление окружающей среды и природных комплексов, стабилизацию ландшафтов и т.п.

Закон практически не создал новых правовых инструментов для регулирования сельскохозяйственного природопользования, что предлагалось в некоторых из альтернативных законопроектов.

2. Постановление Правительства РФ от 07.06.2002 № 396 "об утверждении Положения о проведении территориального землеустройства".

Положение устанавливает порядок проведения территориального землеустройства, включая образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, а также межевание объектов землеустройства.

3. Постановление Правительства РФ от 11.07.2002 № 514 "Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства".

Положение определяет порядок согласования и утверждения землеустроительной документации, создания и ведения государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, а также их использования. Федеральная служба земельного кадастра (ее территориальные органы) в обязательном порядке обеспечивают проведение согласования таких видов землеустроительной документации, как: генеральная схема землеустройства территории Российской

Федерации, документация земель, находящихся в федеральной собственности, а также документация по вопросам землеустройства, разработанная в соответствии с решениями органов государственной власти. Фонд данных формируется на основе землеустроительной документации, материалов и данных (в письменной, электронной, фотографической и иной форме), полученных в результате проведения землеустройства. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие проведение землеустройства, обязаны бесплатно передавать в фонд данных 1 экземпляр землеустроительной документации.

4. Постановление Правительства РФ от 26.04.2002 № 273 "Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства".

Установлено, что контроль за проведением землеустройства осуществляется Федеральной службой земельного кадастра России (ФСЗК) и ее территориальными органами в целях обеспечения соблюдения юридическими лицами и гражданами при проведении землеустройства требований законодательства РФ, а также утвержденных в установленном порядке технических условий и требований проведения землеустройства. В частности, контролируется выполнение мероприятий по изучению состояния земель, а также по организации рационального использования и охраны земель при проведении землеустройства. Определены права должностных лиц ФСЗК и ее территориальных органов при осуществлении контроля за проведением землеустройства.

5. Постановление Правительства РФ от 22.04.2002 № 261 "О методике определения сопоставимой по кадастровой стоимости площади сельскохозяйственных угодий".

В соответствии со статьей 346.4 Налогового кодекса РФ установлено, что в целях налогообложения для определения сопоставимой по кадастровой стоимости площади сельскохозяйственных угодий, находящихся в собственности, владении и (или) пользовании налогоплательщика, кадастровая стоимость одного гектара его сельскохозяйственных угодий, которая определяется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на проведение государственной кадастровой оценки земель, делится на среднюю кадастровую стоимость гектара сельскохозяйственных угодий в соответствующем субъекте Российской Федерации и умножается на площадь сельскохозяйственных угодий налогоплательщика.

6. Постановление Правительства РФ от 29.04.2002 № 282 "О критериях отнесения сельскохозяйственных организаций к сельскохозяйственным организациям индустриального типа".

В соответствии со статьей 346.2 Налогового кодекса РФ, установлен порядок отнесения сельскохозяйственных организаций (птицефабрик, тепличных комбинатов, зверосовхозов, животноводческих комплексов и др.) к сельскохозяйственным организациям индустриального типа в целях налогообложения. К сельскохозяйственным организациям индустриального типа отнесены: те, которые не используют сельскохозяйственные угодья для осуществления сельскохозяйственного производства, и те, у которых доля кормов, выращенных на сельскохозяйственных угодьях, находящихся в их собственности, владении и (или) пользовании, и использованных для собственного производства животноводческой продукции, составляет менее 20 % общего объема использованных кормов.

В последние годы было также принято ряд других постановлений, касающихся ведения земельного кадастра, который может иметь значение в учете, мониторинге и охране степей; а также по вопросам экологического мониторинга, перевода лесных участков в нелесные (которые можно использовать и для целей охраны степей). В частности, были приняты такие постановления:

- ✓ Постановление Правительство Российской Федерации 13.09.2005 №560 "Об утверждении подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости (2006 - 2011 годы)" федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости»;
- ✓ Постановление Правительство Российской Федерации 03.09.2004 №455 "Об утверждении Положения о переводе лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом";
- ✓ Постановление Правительство Российской Федерации 19.08.2004 № 418 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости"
- ✓ Постановление Правительство Российской Федерации 08.04.2004 №202 "Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости"
- ✓ Постановление Правительство Российской Федерации 21.02.2004 №99 "Об организации перевода лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, не связанных с

ведением лесного хозяйства, использованием лесным фондом, а также перевода земель лесного фонда в земли иных категорий"

- ✓ Постановление Правительство Российской Федерации 31.03.2003 177 "Об организации и осуществлении государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга)"

Важным инструментом для охраны степей являются правовые механизмы охраны земли, которые более детально рассмотрены в разделе по альтернативным механизмам охраны степей.

В сфере регулирования земельных отношений в целом РФ опередила Украину по ряду вопросов. Так, в России формируется реальный, а не суррогатный, рынок земли, появляется заинтересованный хозяин, а значит - и устойчивый производитель. Аграрный сектор экономики вместе с добывающими отраслями уже несколько лет подряд показывает закономерный подъем производства. В России постепенно накапливается и позитивный опыт реформ аграрного сектора. Запущены процессы кадастровой оценки земель как условия внедрения экономической регламентации землепользования. И этот опыт может успешно адаптироваться в Украине.

Одной из приоритетных задач в России, впрочем как и в Украине и Молдове, сейчас является наработка правовых механизмов сохранения традиционных форм хозяйствования и агроландшафтов.

В целом, рассматривая степь как один из объектов конституционного права на благоприятную окружающую среду, закрепленного в ст. 42 Конституции РФ и, характеризуя ее как незаменимый, исчерпаемый, частично возобновляемый природный ресурс, можно констатировать, что:

1. Как среда обитания и как природный ресурс **степь не оценивается должным образом правовыми нормами** ни в Российской Федерации, ни в регионах этой страны. В частности, можно отметить отсутствие в России закона, регулирующего степепользование как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ;
2. Экологическое законодательство РФ пока не обеспечивает государственную политику устойчивого использования, сохранения и восстановления степей;
3. Решение экологических проблем в РФ становится возможным как на федеральном, так и региональном уровне, поскольку субъектам Федерации предоставляются большие права в плане самостоятельного решения региональных проблем;
4. Отдельные акты природоресурсного законодательства, адаптированные в последнее время, могут иметь разнонаправленный вектор.

В качестве примера: ряд положений Водного кодекса (Водный кодекс Российской Федерации принят Государственной Думой РФ 12.04.2006 г.) может по-разному сказаться на благополучии степных экосистем. Так, критичным может оказаться изменение норм (в сторону уменьшения) о водоохраных зонах и прибрежных защитных полосах (ст. 65 ВК РФ). С другой стороны, внедрение бассейновой структуры управления водными ресурсами (ст. 28) и создание бассейновых советов будет иметь опосредованное позитивное влияние.

Одним из путей решения существующих в правовом поле и в практике регулирования общественных отношений по степепользованию проблем могло бы стать принятие закона (кодекса) «Об охране степей» или, по крайней мере, национальной «Стратегии сохранения степей» с последующей детализацией/ дополнением соответствующих правовых норм на уровне федерального законодательства и законодательства субъектов РФ.

Современная обстановка и возможности для внедрения существующего законодательства: Украина

В период становления новых экономических отношений, рыночных преобразований в промышленности, разгосударствления промышленности, внедрения частной собственности на производственные объекты и отдельные природные ресурсы, к сожалению, экологическая ситуация также принципиально не улучшается. Это обусловлено рядом объективных причин, одной из которых является то, что экономика страны характеризуется наличием множества мощных промышленных и других предприятий, значительная часть которых морально и материально устарела, а их дальнейшая эксплуатация экономически не выгодна и экологически опасна.

Именно поэтому для Украины вопросы экологии, в том числе экологического законодательства, имеют большое значение и им отведено особое внимание. Об этом свидетельствует то, что, начиная с Декларации о государственном суверенитете Украины от 16 июля 1990 г., в Украине установлены требования относительно экологической безопасности граждан, самостоятельного использования природных ресурсов, сохранения генофонда народа.

Сейчас основные принципы охраны окружающей среды и природопользование, права собственности на природные ресурсы определены Конституцией Украины. В частности в статьях 13 и 41 Конституции Украины определено, что: «Земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, которые находятся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности Украинского народа.

От лица Украинского народа права владельца осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах, определенных этой Конституцией.

Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом.

Собственность обязывает. Собственность не должна использоваться в ущерб человеку и обществу».

«Каждый имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться своей собственностью, результатами своей интеллектуальной, творческой деятельности.

Право частной собственности приобретается в порядке, определенном законом.

Граждане для удовлетворения своих нужд могут пользоваться объектами права государственной и коммунальной собственности в соответствии с законом.

Никто не может быть противоправно лишенным права собственности. Право частной собственности является незыблемым.

Принудительное отчуждение объектов права частной собственности может быть применено лишь в порядке исключения исходя из мотивов общественной необходимости, на основании и в порядке, установленных законом, и при условии предварительного и полного возмещения их стоимости».

«Конфискация имущества может быть применена исключительно по решению суда в случаях, объеме и порядке, установленных законом.

Использование собственности не может наносить ущерб правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли».

Раскрытие и реализация норм Конституции Украины относительно охраны окружающей среды, права собственности и права пользования природными ресурсами осуществляются через систему природноресурсного (Земельный, Водный и Лесной кодексы Украины, Кодекс о недрах, горном законодательстве, законодательстве об охране фауны и флоры, атмосферного воздуха и т.п.) и природоохранного законодательства, основным нормативно-правовым актом которого является Закон Украины «Об охране окружающей природной среды».

В соответствии с этим законодательством принимаются нормативно-правовые акты, регулирующие вопрос использования и охраны конкретных природных ресурсов в отдельных отраслях.

Примером может служить Закон Украины «Об охотничьем хозяйстве и охоте», а также подготовленный проект закона «О рыбном хозяйстве» (рассмотрение в Верховной Раде ожидается в 2003 г.).

С экологическим законодательством тесно связаны системы законодательства по вопросам безопасности жизнедеятельности и по вопросам чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

С принятием пакета законов, вытекающих из нового Земельного кодекса (вступил в силу с 1 января 2002 г.) и Кодекса об отходах (находится на рассмотрении Верховной Рады Украины), урегулирование основных вопросов охраны окружающей среды и использование природных ресурсов на уровне высших нормативно-правовых актов будет практически завершено. Законодательная работа в этой сфере должна быть направлена на усовершенствование действующего законодательства в соответствии с уровнем развития общества. Так, на основе Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» и ряда других природоохранных законов, можно принять Экологический кодекс Украины. Такое решение может быть целесообразным после внедрения в стране разделения законов на законы первого порядка и подчиненные им законы других порядков.

Примером усовершенствования законодательства, обусловленного демократическим развитием общества, является принятие 28 ноября 2002 г. № 254 Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины». Этот закон принят в связи с ратификацией Украиной Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Им в частности внесены изменения в Закон Украины «Об охране окружающей природной среды», которыми предусмотрено, что:

- ✓ центральные и местные органы исполнительной власти, а также органы местного самоуправления во время разработки государственных экологических программ привлекают общественность к их подготовке путем обнародования проектов государственных экологических программ для их изучения гражданами, подготовки общественностью замечаний и предложений, относительно предложенных проектов, проведение публичных слушаний экологических программ; общественность имеет право:
- ✓ участвовать в обсуждении и внесении предложений в проекты нормативно-правовых актов, материалы относительно размещения, строительства и реконструкции объектов, которые могут отрицательно влиять на состояние окружающей природной среды, внесения предложений в органы государственной власти и органы местного самоуправления, юридическим лицам, которые участвуют в принятии решений по этим вопросам;
- ✓ свободного доступа к информации о состоянии окружающей природной среды (экологической информации, понятие, содержание, порядок получения и предоставление которой определено этим Законом); участия в публичных слушаниях или открытых заседаниях по вопросам влияния запланированной деятельности на окружающую природную среду на стадиях размещения, проектирования, строительства и реконструкции объектов и в проведении общественной экологической экспертизы.

Одной из важнейших норм этого Закона является признание прав общественности на обжалование в судебном порядке решений, действий или бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц относительно нарушения экологических прав граждан в порядке, предусмотренном законом, а также дополнение Кодекса Украины об административных правонарушениях новой статьей, которая устанавливает ответственность служебных и должностных лиц за отказ от предоставления или несвоевременное предоставление экологической информации.

Законами Украины установлены основные требования относительно охраны и использования природных ресурсов, права и обязанности пользователей, существующие запреты и ограничения относительно природопользования, ответственность за содеянные правонарушения.

Указами Президента Украины определяются специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти в сфере охраны и использования природных ресурсов, их компетенция и задачи, создаются территории и объекты природно-заповедного фонда общегосударственного значения и т.п.

Решениями Кабинета Министров Украины преимущественно устанавливаются правила и порядок осуществления природопользования, определения лимитов (разрешенных объемов) использования природных ресурсов, выдачи соответствующих разрешений, размеры сборов за использование этих ресурсов и ущерб, причиненный вследствие их незаконного использования, повреждения или уничтожения и т.п.

Нормативно-правовыми актами специально уполномоченных центральных органов исполнительной власти (правила, инструкции, приказы) преимущественно устанавливаются требования относительно применения норм законодательных актов и определяются конкретные процедуры осуществления природопользования (места, сроки, его осуществления, механизм получения необходимых разрешений и т.п., а также устанавливаются экологические нормативы).

Особое значение для обеспечения охраны окружающей среды имеют Кодекс Украины об административных правонарушениях и Уголовный кодекс Украины. Первоочередными задачами этих кодексов является правовое обеспечение охраны прав и свобод человека, предотвращение преступлений, а также определение классификации преступлений, в том числе природоохранных, виды и размеры ответственности и т.п. Принятый еще в 1964 году Кодекс Украины об административных правонарушениях содержит значительное количество изменений и дополнений, отдельные его положения не отвечают современным требованиям. Практика свидетельствует, что в результате недостаточной юридической осведомленности представителей местных органов исполнительной власти и местного самоуправления (а иногда судей) применение этого Кодекса и привлечение нарушителей экологического законодательства к ответственности является проблематичным. Кроме этого, значительная часть санкций за нарушения в сфере окружающей среды не отвечает критериям опасности содеянных преступлений и не сдерживает нарушителей. Примером может служить такое чрезвычайно распространенное в Украине нарушение, как выжигание растительной ветоши, оставшейся после сбора урожая и другой сухой растительности. Ущерб, наносимый окружающей среде, вследствие уничтожения огнем зверей, птиц, почвенной фауны, полезной растительности, в том числе лесополос, поджог торфяников может оцениваться как чрезвычайно большой, а ответственность за это нарушение составляет для граждан от 10 до 20 необлагаемых минимумов доходов граждан (от 170 до 340 гривен), для должностных лиц – 50-70 необлагаемых минимумов (Закон Украины № 2250-IV «О внесении изменений к статье 77-1 Кодекса Украины об административных правонарушениях, касающихся ответственности за самовольное выжигание растительности или их остатков» от 16.12. 2004г.).

С целью усиления роли государства в распоряжении, управлении и контроле использования природных ресурсов законодательством Украины к природным ресурсам общегосударственного значения отнесены территориальные и внутренние морские воды, природные ресурсы континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны, атмосферный воздух, подземные воды; поверхностные воды, находящиеся или используемые на территории более одной области; лесные ресурсы зернового значения (древесина после рубок главного пользования и живица), природные ресурсы в пределах территорий и объектов природно-заповедного фонда общегосударственного значения (природных и биосферных заповедников, национальных природных парков и т.п.); дикие животные, которые находятся в состоянии природной воли, другие объекты животного мира, находящиеся в государственной собственности, а также объекты животного мира, которые в установленном законодательством порядке приобретены в коммунальную или частную собственность и признаны объектами общегосударственного значения, полезные ископаемые за исключением общераспространенных.

Для Украины, которая в значительной степени является аграрной страной, особое значение имеет законодательное урегулирование экологических вопросов, возникающих в процессе земельных отношений, особенно в период их реформирования.

Следует отметить, что в последние годы в Украине был принят целый ряд нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы охраны и использования земель, в том числе и степных территорий. Ниже перечислены наиболее важные из них.

Законы Украины:

- "Об охране земель" (19.06.2003 № 962-IV),
- "О государственном контроле за использованием и охраной земель" (19.06.2003 № 963-IV),
- "О землеустройстве" (22.05.2003 № 858-IV),
- "О Порядке выделения в натуре (на местности) земельных участков собственникам земельных долей (паев)" (05.06.2003 № 1808-IV),
- "О государственной экспертизе землеустроительной документации" (17.06.2004 № 899-IV).

Приказ Госкомзема Украины, согласованный с УААН, Минагрополитики Украины и Минэкоресурсов Украины от 17.10.2002 № 175 (зарегистрирован в Минюсте Украины 14.02.2003 под № 117/7438) "О Порядке консервации земель".

Регламентирует практические вопросы, связанные с консервацией деградированных, техногенно загрязненных и малопродуктивных земель путем временного прекращения на них хозяйственной деятельности и проведения восстановительных мероприятий.

Приказ Госкомзема Украины от 06.10.2003 № 245 (зарегистрирован в Минюсте Украины 28.10.2003 под № 979/8300) "Об утверждении перечня особо ценных групп почв".

Конкретизирует перечень особо ценных земель, изъятие которых, в соответствии со статьей 150 Земельного кодекса Украины, ограничивается и производится при условии его согласования Верховным Советом Украины.

Приказ Госкомзема Украины от 04.01.2005 № 1 (зарегистрирован в Минюсте Украины 20.01.2005 под № 70/10350) "Об утверждении порядка выдачи и аннулирования специальных разрешений на снятие и перенос почвенного покрова (плодородного слоя почвы) земельных участков".

С принятием нового Земельного кодекса Украины с 1 января 2002 г. фактически начат рыночный оборот земель. С 2005 г. к этому обороту привлечены также земли сельскохозяйственного назначения.

Свыше 6,8 млн. гражданам страны уже гарантировано право частной собственности на такие земли. Из них около 3 млн. граждан уже фактически оформили это право. Около 5,5 млн. граждан сдают свои земельные паи в аренду. Средняя площадь одного пая около 4 гектаров. Создано около 43 тыс. фермерских хозяйств со средней площадью 61-65 гектара.

Реформировано 11,7 тыс. сельскохозяйственных предприятий, на их основе созданы 18,8 тыс. новых агроформирований. Земля, которая часто меняет пользователя, не получает надлежащего ухода. Для бездефицитного баланса гумуса ежегодно необходимо вносить минимум 350 млн. тонн органических и 7 млн. тонн минеральных удобрений. Фактически вносится соответственно в 4 и 7 раз меньше. По данным научных исследований природное восстановление нарушенных черноземов происходит на протяжении 400 лет. Экстенсивное ведение сельского хозяйства обусловило наличие в Украине около 32 млн. гектаров пахотных земель, значительная часть которых является низкопродуктивными. Для сравнения во Франции площадь таких земель составляет около 14 млн. гектаров.

Все эти процессы неизбежно касаются проблем охраны земли, а с учетом проведения различных сельскохозяйственных работ, которые часто проводятся с нарушением технологических и природоохранных режимов, также и охраны других природных ресурсов. В первую очередь это касается растительного и животного мира. Поэтому особое внимание необходимо уделять немедленному принятию соответствующих нормативно-правовых актов по вопросам охраны, регулирования использования земель, формирования оптимальных по составу земель и агроландшафтов землевладений, сохранения плодородия грунтов, проведения безопасных для других природных ресурсов технологических процессов в сельском хозяйстве, обеспечения ведения государственного кадастра и мониторинга земель, их агрохимической паспортизации.

На протяжении последних 8 лет принято ряд законов, регулирующих земельные отношения, и в частности касающихся вопросов охраны степей.

С принятием нового Земельного кодекса в 2001 г. возникла необходимость приведения в соответствие с ним Лесного и Водного кодекса и Кодекса о недрах. В первую очередь это обусловлено признанием права частной собственности на отдельные земли лесного и водного фонда, земли, под которыми находятся полезные ископаемые.

Очередное изменение земельного законодательства произошло в конце 2007 г. Законом Украины «О Государственном бюджете Украины на 2008 год» № 107 от 28.12.07. Новые редакции статей 124, 127 Земельного кодекса Украины и ст. 16 Закона Украины «Об аренде земли» существенно изменили правила игры на рынке земли. Теперь приобретение права аренды и продажа земельных участков сельскохозяйственного назначения осуществляется исключительно на аукционах, кроме земельных участков, на которых размещены объекты недвижимости, принадлежащие на праве собственности гражданам и юридическим лицам, в которых нет акций (долей, паев), принадлежащих государству.

Часть 3 ст. 137 ЗК Украины указывает, что проведение земельных торгов осуществляется юридическим лицом, имеющим лицензию на проведение земельных торгов, на основании договора с соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления или государственным органом приватизации или центральным органом исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов.

Неясной остается процедура проведения аукционов, лицензирование такой деятельности, разграничения полномочий в этом вопросе местных советов и Государственного агентства по земельным вопросам.

Согласно ч. 5 ст. 137 ЗК Украины и ст. 16 Закона Украины «Об аренде земли» порядок проведения земельных торгов и порядок проведения аукционов на приобретение права аренды определяются законодательством. Однако сроки окончательного принятия Закона «О рынке земли» остаются не ясными.

Государственный комитет Украины по регуляторной политике и предпринимательству еще в январе 2007 года в своем письме указывал на необходимость разработки порядка проведения земельных аукционов и возможность принятия таких временных порядков каждым местным советом самостоятельно до вступления в силу закона о рынке земли. Об этом же в течение 2007 года указывало и Государственное агентство по земельным вопросам.

Также остался неразрешенным вопрос о целесообразности проведения аукциона, если на участок претендует только одно лицо.

Кабинету Министров Украины целесообразно было бы самому разработать типовой договор на проведение земельных торгов, чем потом разбираться с последствиями местного нормотворчества.

Таким образом, осуществление земельных аукционов до устранения указанных недостатков невозможно, а местные советы к внедрению данной процедуры в большинстве своем не готовы.

Еще одно недавнее нововведение – очередное переименование центрального органа исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов. Государственное Агентство по земельным ресурсам переименовано в Государственный комитет Украины по земельным ресурсам. Постановлением Кабинета Министров Украины от 19.03.2008 № 224, утверждено «Положение о Государственном комитете Украины по земельным ресурсам».

Важное значение в системе правовых норм охраны степей играет и водное и лесное законодательство. Постановлением Верховной Рады Украины еще в 1997 году утверждена Национальная программа экологического оздоровления бассейна Днестра и улучшение качества питьевой воды. Этой Программой в частности определены основные показатели состояния водных ресурсов этого бассейна, факторы, их обуславливающие, определены основные направления, задачи и ожидаемые результаты, экономический механизм реализации предусмотренных мероприятий, объемы финансирования и т.п. Однако за весь период выполнения годовых планов программы (1997-2000 гг.) за счет средств государственного бюджета, фактическое финансирование предусмотренных программой мероприятий составило лишь 47,2%.

С целью закрепления берегов водных объектов, прекращения и предупреждения водной и ветровой эрозии почв и учитывая, что в Украине около 5 млн. гектаров деградированных земель нуждаются в залеснении, в первую очередь Кабинетом Министров принято постановление от 28 февраля 2001 г. № 189 «О первоочередных мероприятиях по созданию защитных лесных насаждений на неудобьях и в бассейнах рек». Развитие отрасли в целом должна регулировать Государственная программа «Леса Украины на 2002-2015 гг.». Для финансирования этой программы необходимо 13,5 млрд. гривен, в том числе из государственного бюджета 3,24 млрд. гривен. Основной проблемой реализации этих документов является недостаточное финансирование предусмотренных им мероприятий. Например, в 2002 г. на реализацию работ по созданию новых лесозащитных насаждений из бюджета выделено около 4 млн. гривен из предусмотренных в бюджете 15 млн. гривен.

Эти примеры характерны практически для всех программ экологического направления, независимо от того, какого уровня нормативно-правовыми актами они утверждены.

В целом, в Украине наблюдается несогласование экологического и экономического законодательства. Особенно это касается вопросов стимулирования в области охраны окружающей среды. Законами об утверждении бюджетов в соответствующие годы блокируются (каждый год приостанавливается) действующие нормы экологического законодательства. В том числе в результате

этого не действуют нормы относительно стимулирования лиц, совершивших экологические нарушения, хотя это и предусмотрено осуществлять за счет средств, взысканных из нарушителей.

Отдельные вопросы в системе водного и лесного законодательства, касающиеся в частности охраны степей, остаются не до конца решенными, включая например, такие:

- ✓ статус крестьянских лесов, лесополос;
- ✓ необходимость пересмотра водоохраных зон и контроля за соблюдением соответствующих норм;
- ✓ согласование деятельности Госкомзема и Министерства охраны окружающей природной среды;
- ✓ вопрос финансирования подготовки землеустроительной документации для природоохранных объектов и территорий;
- ✓ статус, режим нормы выделения земельных участков для прокладки трубопроводов, линий связи, нефтепроводов и т.п.

Это лишь немногие из острых не решенных пока вопросов.

Дальнейшее развитие экологического законодательства сдерживает устаревшее и несовершенно налоговое и гражданское законодательство.

В первую очередь это сдерживает развитие системы экономического обеспечения природоохранной деятельности.

Наблюдается несоответствие между развитием экологического законодательства и его применением судебными учреждениями. Например, с внесением изменений в Административный кодекс относительно привлечения к ответственности нарушителей правил охоты исключительно через суд, значительно сократилось число нарушителей, привлеченных к ответственности. Это произошло по причинам несовершенства судебной системы и незаинтересованности инспекторов по охране природы и представителей охотничьих хозяйств, совершивших нарушение, принимать участие в продолжительных судебных процессах.

В соответствии с законодательством, государственное управление и государственный контроль охраны и использования природных ресурсов осуществляют Кабинет Министров Украины, Совет министров Автономной Республики Крым, местные государственные администрации, специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов, другие специально уполномоченные центральные органы исполнительной власти, например, по вопросам лесного, охотничьего, рыбного хозяйства и т.п. и их территориальные органы, другие специально уполномоченные на это органы исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, которыми являются местные государственные администрации, отраслевые и другие государственные инспекции и т.п.

Учитывая разные периоды принятия природноресурсных законов, полномочия органов местного самоуправления в этой сфере изложены с расхождениями. Это также зависит от значения (общегосударственного или местного) конкретного природного ресурса.

Относительно ресурсов местного значения органам местного самоуправления законы могут предоставлять отдельные полномочия органов исполнительной власти относительно управления ими. Что касается управления ресурсами общегосударственного значения, органам местного самоуправления предоставляются, как правило, полномочия по обеспечению контроля их охраны и согласованию вопросов использования.

В соответствии с «Основными направлениями государственной политики Украины в области охраны окружающей среды, использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности», утвержденных постановлением Верховной Рады Украины от 5 марта 1998 г., для реализации государственной экологической политики, различают три уровня управления: национальный, региональный и местный.

В зависимости от уровня управления должны выполняться такие функции:

1. На национальном уровне:

- ✓ разработка методологического, нормативно-методического и правового обеспечения;
- ✓ разработка политики регулирования ядерной безопасности;
- ✓ проведение государственной экологической экспертизы;
- ✓ формирование экономического механизма природопользования;
- ✓ регулирование использования природных ресурсов и предотвращение загрязнения окружающей среды;
- ✓ лицензирование экологически опасных видов деятельности;
- ✓ государственная политика относительно зон чрезвычайных экологических ситуаций;
- ✓ установление нормативов качественного состояния природных ресурсов;

- ✓ формирование и использование государственных внебюджетных фондов охраны окружающей среды;
 - ✓ регулирование использования ресурсов государственного значения;
 - ✓ государственный контроль соблюдения природоохранного законодательства, в том числе ядерной и радиационной безопасности;
 - ✓ внедрение экологического аудита;
 - ✓ проведение единой научно-технической политики относительно охраны, рационального использования и восстановления природных ресурсов;
 - ✓ проведение государственной политики относительно сохранения биоразнообразия;
 - ✓ обеспечение экологической безопасности как части национальной безопасности;
 - ✓ реализация международных соглашений и выполнение Украиной взятых на себя в рамках настоящих соглашений обязательств и поддержание межгосударственных отношений в природоохранной сфере;
 - ✓ обеспечение процесса принятия государственных решений с учетом экологических требований (организация мониторинга, внедрение информационных технологий, ведение учета загрязнений, прогнозирование);
 - ✓ экологическое образование и экологическое воспитание.
2. На региональном уровне:
- ✓ регулирование использования природных ресурсов местного значения;
 - ✓ определение нормативов загрязнения природной среды (установление нормативов ПДВ (предельно допустимых выбросов), ПДС (предельно допустимых сбросов) и размещение отходов);
 - ✓ внедрение экономического механизма природопользования;
 - ✓ проведение мониторинга и учета объектов природопользования и загрязнения окружающей среды;
 - ✓ проведение государственной экологической экспертизы;
 - ✓ осуществление государственного контроля соблюдения природоохранного законодательства;
 - ✓ разработка программ внедрения природоохранных мероприятий, определение и реализация инвестиционной политики;
 - ✓ информирование населения и заинтересованных предприятий, учреждений и организаций по экологическим вопросам.
3. На местном уровне:
- ✓ проведение локального и объектного мониторинга;
 - ✓ осуществление государственного контроля соблюдения природоохранного законодательства;
 - ✓ организация разработки местных экологических программ и проектов.

Неотъемлемой частью государственного управления и контроля состояния окружающей природной среды является системная процедура оценки влияния на него. Обязательность осуществления оценки влияния на окружающую среду (ОВНС) работ и технологий установленная законом. Порядок разработки материалов ОВНС в составе проектно-сметной документации на строительство установлен Государственными строительными нормами, которые определяют состав и содержание материалов ОВНС при проектировании и строительстве предприятий, домов и сооружений. Сейчас эти нормы должны быть пересмотрены, в частности относительно необходимости привлечения представителей соответствующих территориальных общин к обсуждению проектов строительства, альтернативности проектированной деятельности и вариантности размещения объектов.

Особое место в деле усовершенствования нормативного обеспечения в области охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов занимает создание и развитие государственной системы экологического нормирования, которая должна обеспечить корректирование существующих нормативных документов и разработку новых экологических нормативов, правил, регламентов и требований. Цели экологического нормирования проистекают из общих стратегических целей Государственной программы охраны окружающей природной среды Украины, которая рассматривает экологическую безопасность как составляющую часть национальной безопасности страны. В соответствии с утвержденной Министерством охраны окружающей природной среды и ядерной безопасности Украины еще в 1997 году Концепции экологического нормирования, экологические нормы должны быть ориентированы на решения трех основных задач:

- ✓ обеспечение экологического благополучия экосистем, в том числе сохранения генофонда и условий его существования;
- ✓ сохранение среды, т.е. сохранение природными объектами условий воспроизведения жизненной среды, благоприятной для человека и всего живого;
- ✓ сохранение природных ресурсов за количественными и качественными параметрами и, по возможности их восстановление.

При этом, нормативная база охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов должна быть построена по иерархическому принципу и включать три главных блока:

1. эколого-технические и эколого-технологические нормы (ограничение на использование техники, технологий и материалов в различных отраслях хозяйства, например, регламентация из экологических позиций технологии производства определенного вида продукции, регламентация технологии очистки сточных вод и т.п.);
2. природоохранные нормы (нормы экологической безопасности, ресурсохозяйственные нормы);
3. эколого-экономические и социально-экологические нормы (нормативы, правила, требования к управлению в сфере охраны окружающей природной среды и использования природных ресурсов, например, нормативы и размеры платежей за использование природных ресурсов с учетом их экологической и социальной ценности, нормативы и размеры платежей за выбросы и сбросы загрязняющих веществ и т.п.).

Комплекс природоохранных норм может быть распределен на три группы:

1. нормативы и правила экологической безопасности (предельно допустимые концентрации (ПДК) вредных веществ в атмосферном воздухе, в поверхностных и подземных водах, почвах и т.п., предельно допустимые уровни (ПДУ) акустического, электромагнитного, ионизирующего и другого вредного физического и биологического влияний; рассчитанные на основе ПДК, предельно допустимые выбросы (ПДВ) и временно согласованные выбросы (ВСВ) загрязняющих веществ в атмосферный воздух, предельно допустимые сбросы (ПДС) и временно согласованные сбросы (ВСС) загрязняющих веществ в водные объекты);
2. экологические нормы (экологические нормативы качества экосистем разных рангов; экологические нормативы и правила охраны природных ресурсов; экологические нормативы антропогенной нагрузки);
3. ресурсохозяйственные нормативы и правила (нормативы использования природных ресурсов, нормативы потребления природных ресурсов как сырья производственного назначения, удельные нормативы образования отходов (на единицу продукции, технологического оборудования, использованного ресурса и т.п.); нормативы использования вторичных ресурсов, нормативы утилизации отходов производства и т.п.).

Анализ состояния дел в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов позволяет сделать вывод, что основными проблемами нормативно-правового регулирования и практического применения законодательства в этой сфере являются:

1. Недостаточный учет комплексного экосистемного подхода к решению вопросов правового регулирования охраны, использования и воспроизведения природных ресурсов;
2. Значительное количество противоречивых юридических норм в различных документах по вопросам регулирования одних и тех же вопросов;
3. Признанная на законодательном уровне многоведомственная структура управления, контроля и обеспечения практической деятельности в сфере охраны, использования и воспроизведения природных ресурсов, дублирование функций государственного управления и контроля между различными органами;
4. Характерный для всех сфер социальной жизни Украины правовой нигилизм, порожденный низким уровнем выявления нарушений и привлечением нарушителей к ответственности, что обусловлено неудовлетворительным материально-техническим обеспечением работников правоохранительных, в том числе природоохранных органов, отсутствием необходимого количества опытных работников (в первую очередь по причине низкой оплаты труда), сложной и неэффективной системой привлечения нарушителей к ответственности, коррупцией, низкой правовой осведомленностью населения и т.п.;
5. Неудовлетворительное научное обеспечение предусмотренных нормативно-правовыми актами управленческих решений относительно охраны, использования и воспроизведения природных ресурсов. Отсутствие ведения достоверных государственных кадастров, учета и мониторинга подавляющего большинства природных ресурсов.
6. Монопольное положение отдельных субъектов предпринимательской деятельности в использовании природных ресурсов, которое обеспечивается благодаря коррупции и административно-командному механизму управления;
7. Отсутствие полноценного рынка земли и экономических механизмов стимулирования охраны земель, экологизации агропроизводства, стимулирования традиционных форм устойчивых методов землепользования, проведения природоохранных мероприятий на частных землях;
8. Чрезмерная централизация и процедурная усложненность в принятии управленческих решений даже по простым вопросам;
9. Законодательное признание необходимости получения значительного количества разнообразных разрешений, лицензий, сертификатов, справок и других документов для осуществления предпринимательской деятельности в сфере использования природных ресурсов. Такая бюрократическая система провоцирует незаконное и неконтролируемое использования природных ресурсов.
10. Сложное структурное построение нормативно-правовых актов, многочисленные ссылки в одном документе на многие другие, что во многих случаях содержат противоположные нормы или вообще отсутствуют. Это приводит к тому, что управленческие структуры страны или не могут выполнять требования таких документов, по причине низкой квалификации низкооплачиваемого персонала, или имеют возможность истолковывать и использовать юридические нормы в удобном для них понимании.
11. Отсутствие в законах норм прямого действия, что требует принятия многочисленных подзаконных актов, которые принимаются со значительной задержкой или не принимаются вообще. Одной из

причин такого положения дел является то, что разработка проектов нормативно-правовых актов осуществляется исходя из узковедомственной заинтересованности. Каждое ведомство старается узаконить как можно больше своих полномочий во всех сферах деятельности, создавая различные препятствия для других.

12. Отсутствие объективной инвентаризации, паспортизации и оценки технического состояния потенциально опасных объектов (подземные выработки, пустоты, здания и сооружения, которые размещены в зоне их распространения и т.п.) и недостаточное проведение мер по их ликвидации или предотвращению разрушения;
13. Невыполнение в полном объеме требований положений законов Украины «Об охране окружающей природной среды», «О страховании» и других в сфере экономической заинтересованности юридических и физических лиц в рациональном использовании природных ресурсов, охране окружающей природной среды и т.п.

Современная обстановка и возможности для внедрения существующего законодательства: Молдова

Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 в статье 37 провозгласила право на благоприятную окружающую среду: «Каждый человек имеет право на экологически безопасную для жизни и здоровья окружающую среду...». Включение такой статьи в Высший закон общества и государства было весьма прогрессивным шагом со стороны законодателя, ибо даже на международном уровне это право долгое время не находило прямого признания.

Текущие приоритеты в области экологической политики отражены в нескольких стратегических и плановых отраслевых документах, а также в Плане действий Молдовы 2005 г. Они таковы:

- ✓ Сближение национальной нормативно-правовой базы в области окружающей среды и управления природными ресурсами с Европейскими Директивами.
- ✓ Предупреждение и уменьшение деградации природных ресурсов и повышение эффективности их использования.
- ✓ Поддержание качеств окружающей среды как фактора обеспечения здоровья населения и качества жизни.
- ✓ Охрана водных ресурсов.
- ✓ Совершенствование системы управления отходами, снижение воздействия объемов токсических веществ и отходов.
- ✓ Охрана и расширение лесного фонда, сохранение биоразнообразия.
- ✓ Формирование эффективной системы мониторинга, предупреждения и компенсации ущерба от техногенных аварий и стихийных бедствий.
- ✓ Повышение уровня экологических знаний населения; облегчение доступа населения к экологической информации и участие населения в принятии решений.

Молдова – аграрная страна, поэтому успешность сохранения природы, главным образом зависит от уровня «экологизации» земельного вопроса. Законодательного определения термина «земля» нет, и лишь ГОСТ 26640-85 содержит следующее определение: «Земля - это важнейшая часть окружающей природной среды, характеризующаяся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющаяся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства».

Земельные отношения регулируются рядом нормативных актов, из которых основными являются:

1. Конституция Республики Молдова от 29.07.94
2. Земельный Кодекс РМ от 25.12.91
3. Закон об охране окружающей среды от 16.06.93
4. Закон о кадастре недвижимого имущества от 25.02.98
5. Закон о государственном землеустройстве, государственном земельном кадастре и мониторинге земли от 22.12.92
6. Закон о нормативной земле и порядке купли-продажи земли от 25.07.97
7. Закон о собственности от 22.01.91

Существует также большое количество подзаконных нормативно-правовых актов - постановлений, инструкций, регламентов, имеющих отношение к земле. Охрана земель осуществляется правовыми мерами, содержащимися в указанных выше и иных нормативных актах. Указанные меры носят предупредительный, запретительный и восстановительный характер.

Согласно статьи 2 Земельного Кодекса РМ, все земли, независимо от их назначения и вида собственности на них, составляют земельный фонд Республики Молдова. Вхождение всех земель в единый фонд РМ обуславливает общность их правового режима: права, и обязанности землепользователей установлены для землепользователей всех земель, входящих в земельный фонд.

В состав земельного фонда РМ входят следующие категории земель:

1. Земли сельскохозяйственного назначения;
2. Земли в черте населенных пунктов;
3. Земли промышленности, транспорта, связи и иного специального назначения;
4. Земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного,
5. историко-культурного назначения, пригородных и зеленых зон;
6. Земли лесного фонда;
7. Земли водного фонда;
8. Земли резервного фонда.

Критерием деления земли на вышеуказанные категории служит различия в качественных характеристиках почв (физические, химические, физико-географические, хозяйственно-экономические, исторические, эстетические и иные особенности почв).

Категорирование земель имеет важное экологическое значение и позволяет контролировать режим использования земель в зависимости от их целевого назначения (предел использования земель в зависимости от их принадлежности к соответствующим категориям земель). Каждая из вышеперечисленных семи категорий имеет свои особенности правил эксплуатации охраны. Необходимо отметить, что отнесение земель к той или иной категории не исключает наличия в этой категории земель иных категорий. Например, на территории земель лесного фонда могут находиться сельскохозяйственные угодья.

Основные характеристики различных категорий земель:

✓ *Земли сельскохозяйственного назначения*

Это самая большая составляющая земельного фонда. Согласно Земельному Кадастру по состоянию на 01.01.2002, утвержденному Постановлением Правительства № 713 от 05.06.2002, земельный фонд занимают 3384350 гектаров (280809 гектаров орошаемых и 73074 гектара осушенных земель).

✓ *Земли в черте населённых пунктов*

Эти земли характеризуются тем, что их границы определяются чертой населенных пунктов, которая устанавливается и изменяется Правительством - для городов и органами местного публичного управления - для остальных населенных пунктов. Земли в черте населенных пунктов также довольно многочисленная категория в составе земельного фонда РМ. Во многом этому способствовала интенсивная урбанизация последних 40 лет. Так, с 1962 по 1994 площадь городов увеличилась в 2 раза .

В структуре земель в черте населенных пунктов, согласно статьи 44 Земельного Кодекса, выделяются следующие категории земель:

1. Земли застройки, то есть земли под зданиями и иными сооружениями;
2. Земли общего пользования (парки, бульвары, скверы и т.д.);
3. Земли промышленности, транспорта, связи, теле- и радио коммуникации;
4. Земли, занятые лесами;
5. Земли сельскохозяйственного назначения и другие угодья.

Общая проблема для охраны земель – интенсивное расширение городов поводится за счет земель сельскохозяйственного назначения (уменьшение на 1000-1500гектаров ежегодно).

Проблема охраны окружающей среды, в том числе и земель, состоит в том, что продолжает решаться не путем усовершенствование технологий градостроительства и обустройства территорий, а путем создания санитарных зон и иных «косметических» мероприятий.

✓ *Земли промышленности, транспорта, связи и иного специального назначения или «земли специального назначения».*

Данные земли являются наименее экологично ориентированными или экологично управляемыми. Размер земельных участков, предоставляемых для указанных целей, определяется в соответствии с утвержденными нормами и проектно-технической документацией.

✓ *Земли природоохранного назначения*

Наиболее «экологичная» категория. К ним относятся земли заповедников, национальных, дендрологических и зоологических парков, ботанических садов, заказников, памятников природы, защитных и санитарных зон. Земли оздоровительного назначения составляют участки с природными лечебными объектами и с особыми климатическими условиями. Землями рекреационного назначения признаются земли, предназначенные и используемые для отдыха и туризма.

✓ *Земли лесного фонда*

Согласно статье 62 Земельного кодекса, признаются земли, покрытые лесом, а также подлежащие облесению.

✓ *Земли водного фонда*

К ним относятся земли, занятые реками, озерами, прудами, водохранилищами, болотами, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода по берегам рек, водоемов, магистральных межхозяйственных каналов и коллекторов.

✓ *Земли резервного фонда*

К этой категории относятся земли, не предоставленные в собственность, владение и пользование, а также земли, право собственности, владения и пользования на которые прекращено в соответствии с Земельным кодексом (статьи 63-64 Земельного кодекса).

Данную категорию земель составляют земли-неудобья, служащие резервом для использования в будущем, после проведения на них мероприятий по улучшению и освоению.

До 28 июня 1940 большинство земель в Бессарабии были частной собственностью граждан. После «оккупации» Президиум ВС СССР 15.08.40 объявил национализацию земель в Бессарабии в соответствии с Декретом о земле от 8 ноября 1917.

Переход к рыночным механизмам регулирования экономики требовал реформирования отношений собственности, прежде всего правового регулирования отношений в сфере недвижимого имущества. После 1990 года ряд актов, включая Декларацию независимости, осуждали монополию государства на землю. С принятием Закона «О собственности» от 22.01.91 стала возможна и частная собственность на землю.

Объектами права собственности на землю, согласно статье 2.1 Земельного кодекса, могут быть земельные участки, земельные доли и права на них. Объем же прав собственников нашел более детальное описание в статье 27 Земельного кодекса:

1. Самостоятельно хозяйствовать на земле;
2. Распоряжаться полученной продукцией и доходами от её реализации;
3. Использовать полезные ископаемые, леса, воды и другие богатства земли;
4. Возводить жилые дома, производственные, социальнокультурные и иные сооружения;
5. Отдавать землю или часть её в аренду или иную форму пользования;
6. Получать в случае изъятия земли для государственных и общественных нужд полную компенсацию затрат и убытков, включая упущенную выгоду;
7. Передавать землю в наследство и отчуждать её в соответствии с законом.

Однако частная собственность на землю только создает предпосылки для обеспечения оптимального использования природных ресурсов, но отнюдь не гарантирует этого. На практике наделение граждан правами собственников не только не увеличила заинтересованности в рациональном использовании земель, но и снизила культуру их использования.

Проблему можно решить путем ограничения прав земельных собственников, которое должно состоять в том, что они, свободно владея и распоряжаясь землей, не наносят ущерба окружающей среде и не нарушают прав и законных интересов других лиц. Причем необходимы правовые механизмы реализации таких ограничений.

Законодательство всех цивилизованных стран уже давно допускает такие ограничения. Так, статья 14 Конституции Германии разрешает вводить необходимые для общества ограничения права собственности, в том числе на земельную недвижимость. Аналогичное положение содержит и Аграрный кодекс Франции. И это притом, что согласно параграфу 903 Германского гражданского уложения, собственник распоряжается вещью по своему усмотрению, а статья 544 Французского гражданского кодекса закрепляет право собственника пользоваться и распоряжаться вещью наиболее абсолютным способом.

Обязанности землепользователей в статье 29 Земельного кодекса РМ:

1. Использовать землю в соответствии с её назначением;
2. Соблюдать условия эксплуатации земли, не допускать сверхнормативного применения химикатов;
3. Вовремя вносить земельный налог и другие платежи за использование земли;
4. Принимать меры по предупреждению и борьбе с эрозией, с уплотнениями, с оползнями, обеспечивать как получение качественной продукции, так и защиту и улучшение плодородия почв;
5. Уважать права других обладателей земли;
6. Сохранять межевые знаки;
7. Соблюдать проект организации территории;
8. Своевременно предоставлять в органы местного публичного управления сведения о состоянии и использовании земель.

Землепользование может быть прекращено, исходя из содержания статьи 23 Земельного кодекса, можно отнести:

1. Добровольный отказ обладателя от земли;
2. Изъятие земли для государственных или общественных нужд;
3. Изъятие земли в порядке статьи 25 Земельного кодекса;
4. Истечение срока, на который земля была предоставлена;
5. Прекращение деятельности предприятия, учреждения, организации;
6. Прекращение трудовых отношений, в рамках которых был предоставлен служебный надел;
7. Несоблюдение условий договора аренды;
8. Использование орошаемых земель способами, приводящими к их заболачиванию, вторичному засолению и возникновению очагов ирригационной эрозии;
9. Использование земельного участка способами, приводящими к деградации почв, их химическому, радиоактивному и другому загрязнению, ухудшению экологической обстановки.

На современном этапе развития земельного законодательства важное значение имеет аренда как одна из форм землепользования. Специфика данной формы землепользования выражается в следующем:

1. Срочность - согласно Закону «Об аренде», срок аренды не может превышать 99 лет.

2. Платность - арендатор платит арендодателю арендную плату, установленную сторонами, а за аренду земель, находящихся в публичной собственности – не менее 2% и не более 10% от нормативной цены в зависимости от назначения земли.
3. Взаимная регламентация отношений сторонами по использованию земель.

Сельскохозяйственная аренда может служить важным инструментом земельного оборота, позволяя осуществлять движение земли от не хозяйствующего собственника к хозяйствующему несобственнику. Указанный инструмент не допустил бы повсеместного простоя необработанных земель.

В Западной Европе сельскохозяйственная аренда, будучи одним из рычагов аграрной политики, способствует созданию оптимальных производственных единиц для эффективного ведения хозяйства.

Показателен в этом плане пример Франции, которая имеет процветающее сельское хозяйство и, особенно, виноградарство. Так вот, во Франции более 55% сельскохозяйственных земель находятся в аренде.

При этом более 10 французских законов посвящены исключительно сельскохозяйственной аренде и характеризуются императивным подходом к регулированию данных отношений. Так, минимальный срок аренды - 9 лет, а долгосрочная аренда бывает на 18 и более лет и на 25 и более лет. И даже арендная плата хоть и устанавливается сторонами, но на основании определенного перечня продуктов в пределахвилки, предлагаемой в постановлениях префектов каждого сельскохозяйственного микро региона, которые принимаются с учетом цен на те виды сельхозпродукции, которые приняты в качестве основания для определения размеров арендной платы. Аналогичное положение наблюдается и в Швеции, где также большинство сельскохозяйственной недвижимости, и даже 80% земель лесного фонда принадлежат частным собственникам, непосредственно не работающим на данных землях. В РМ аренда земельных участков рассматривается как менее защищенная и выгодная с экономической точки зрения форма владения, чем собственность.

Важное значение имеет порядок предоставления и изъятия земель. Порядок предоставления земельных участков регулируется Земельным кодексом и Постановлением Правительства от 03.05.96 «Об утверждении Положения о Порядке предоставления земель». Предоставление земель осуществляется на основе проектов и схем организации территории и документации по градостроительству. Порядок предоставления различается в зависимости от цели отвода земли.

Изъятие земель происходит в соответствии со статьей 25 Земельного кодекса, которая устанавливает, что в случае невыполнения землевладельцем или землепользователем своих обязанностей в установленный срок (до двух лет), решением суда по ходатайству собственника земли он теряет право на владение или пользование землей.

Одним из условий, способствующих рациональному и целевому использованию земель, является наличие ответственности за нарушение земельного законодательства. Основанием для наступления правовой ответственности является наличие правонарушения, то есть виновного противоправного деяния, посягающего на установленный в земельном законодательстве порядок использования земли.

По категориям земель можно различать правонарушения, совершенные в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного фонда, земель водного фонда и т.д.

Анализ законодательства Республики Молдова позволяет сделать вывод об удовлетворительном уровне защиты земли на законодательном уровне. Однако экологическое состояние земель довольно низкое. Так, например, примерно 64% сельскохозяйственных земель подвержены серьезной эрозии. Ранее плохое состояние земель объяснялось интенсивным ведением сельского хозяйства и бурным развитием промышленности. Сейчас общий уровень сельскохозяйственной активности резко снизился. Следовательно, ухудшение состояния земель при нормальном законодательном фоне можно объяснить низким уровнем аграрной образованности, законодательным нигилизмом, сопровождающийся полной бесконтрольностью. Кроме того, наличие специфического менталитета, основанном на представлениях о бесконечности природных ресурсов при почти полном отрицании необходимости охраны природных ресурсов. Подобные представления в стране с одной из самой высокой плотностью населения в Европе не привели к осознанию реальной значимости природных ресурсов, в первую очередь земли.

Пути решения проблем в области охраны земель:

- ✓ экологическое образование;
- ✓ улучшение экономического механизма землепользования, стимулирование правильной обработки земель, рационального землепользования;
- ✓ совершенствование земельного и экологического законодательства.

2. Обзор документальной базы, необходимой для подачи на организацию новых природоохранных территорий и процедур по их организации

Российская Федерация

На федеральном уровне порядок образования ООПТ регулируется Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (от 14.03.1995) и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации. В Ростовской области действует областной закон "Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области" от 28.12.05 № 426-ЗС.

Под особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Порядок образования особо охраняемых природных территорий зависит, прежде всего, от выбора их категории, который в свою очередь будет зависеть от целей создания объекта и его ценности. С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий (Ст. 2 Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях»):

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады;
- ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Правительством Российской Федерации, соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления могут устанавливаться иные категории ООПТ (территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и другие), в целях защиты которых от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности. Различают ООПТ федерального, регионального или местного значения.

Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Особо охраняемые природные территории федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

Особо охраняемые природные территории регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов

государственной власти субъектов Российской Федерации. Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

Особо охраняемые природные территории федерального и регионального значения определяются соответственно Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Особо охраняемые природные территории местного значения определяются в порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В целом, процедура образования ООПТ федерального значения (например, государственных природных заповедников) включает такие этапы, как

- ✓ *Инициативное предложение* по созданию ООПТ, которое может исходить от граждан и юридических лиц, включая общественные организации (Ст. 5 3-на Федерального Закона «Об особо охраняемых природных территориях»). Создание объекта может также быть прописано в государственных национальных программах, планах по развитию ООПТ и т.д.
- ✓ *Подготовка предпроектных материалов* (например, эколого-экономического обоснования), которая идет параллельно с согласованием вопроса с органами местного самоуправления и региональными властями.
- ✓ *Согласование/решение органов исполнительной власти* республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, согласованных с органами местного самоуправления, а также собственниками, владельцами и пользователями земель, которые намечаются к изъятию и предоставлению в постоянное пользование государственным природным заповедникам.
- ✓ *Проектно-изыскательские работы* (подготовка проекта организации ООПТ и/или другой первичной документации), которые обычно проводятся параллельно с согласованиями.
- ✓ *Решение органа исполнительной власти субъекта Федерации об организации государственного природного заповедника* или национального парка, направляемое в Минприроды РФ для рассмотрения, согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами. Желательно, чтобы в соответствующих Решениях в Приложениях имелось описание границ создаваемого ГПЗ, а не поручение «определить (уточнить)» его границы.
- ✓ *Представление Правительству Российской Федерации от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и специально уполномоченного на то государственного органа Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды.*
- ✓ *Постановление* Правительства Российской Федерации об учреждении ООПТ.

Содержание инициативного предложения жестко не регламентируется, однако в соответствующие письма целесообразно включать такую информацию как внешние параметры ООПТ (размеры, конфигурация, координаты). Также имеет смысл обосновать соответствие территории критериям организации данной категории ООПТ, в частности рассмотреть степень сохранности природных комплексов, уровень ландшафтного и биологического разнообразия, уникальность генетических ресурсов, рекреационная пригодность, эстетическая, историко-культурная ценность.

Далее идут процедуры создания охранных зон на прилегающих участках; формируется организационно-хозяйственная инфраструктура (при чем, формирование такой структуры не обязательно осуществлять сразу же после образования ООПТ); проводится перевод земель различных категорий в границах заповедников и национальных парков в категорию "земли особо охраняемых территорий и объектов" и не внесение сведений о площадях и границах указанных территорий в Государственный земельный кадастр. При этом, регистрация прав собственности на землю, перевод земель в соответствующую категорию и вынесение границ часто не выполняется или выполняется отдаленно во времени после принятия решения о создании ООПТ.

Вопросы организации и проведения проектно-изыскательских работ и подготовки первичной документации, необходимой для создания отдельных категорий ООПТ, подробно регламентируются ведомственными нормативными документами, например Методическими

указаниями по проектированию государственных природных заповедников (утверждены Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 13 мая 1994 г.).

Решения об образовании охранных зон государственных природных заповедников и об утверждении положений о них принимаются органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований по согласованию с органами местного самоуправления, а также собственниками, владельцами и пользователями земель, которые намечаются к включению в границы этих охранных зон.

Что касается ООПТ регионального и местного значения, то решение об их организации принимается на уровне исполнительной власти субъектов РФ или на местном уровне соответственно.

Важным механизмом в организации ООПТ является резервирование земельных участков для развития и размещения ООПТ. Согласно Ст. 6 Областного Закона "Об особо охраняемых природных территориях Ростовской области", решение о резервировании земельных участков принимает Администрация Ростовской области на основании принятых схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы. При этом в решении указывается об ограничении на этих землях хозяйственной деятельности.

Для обеспечения цели резервирования намечаемая хозяйственная и иная деятельность подлежит согласованию с органом исполнительной власти Ростовской области, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды, охраны и использования природных ресурсов.

Срок резервирования земельных участков, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями областного значения, и порядок пользования ими в этот период устанавливаются Администрацией Ростовской области.

Украина

В настоящее время в Украине существует 11 категорий ПЗФ: природный заповедник, биосферный заповедник, национальный природный парк, региональный ландшафтный парк, заказник, памятник природы, заповедное урочище является природными территориями и объектам, тогда как еще 4 категории ПЗФ, такие, как ботанический сад, дендрологический парк, зоологический парк, парк-памятник садово-паркового искусства является искусственно созданными объектами. Категория, к которой относится определенная территория или объект ПЗФ, определяется в соответствии с тем целевым назначением и теми функциями и заданиями, которые данная территория или объект должны выполнять.

Категории ПЗФ можно также классифицировать по юридическому статусу. Ряд из них являются юридическими лицами, другие создаются (объявляются) без такого статуса. Так, согласно с действующим законодательством, статус юридического лица имеют природные заповедники, биосферные заповедники, национальные природные парки, региональные ландшафтные парки, а также ботанические сады, дендрологические парки и зоологические парки общегосударственного значения. Заказниками, памятниками природы или заповедными урочищами объявляются территории и объекты без предоставления им статуса юридического лица. Ботанические сады, дендрологические парки, зоологические парки местного значения и парки-памятники садово-паркового искусства могут быть признаны юридическими лицами или объявляться территорией ПЗФ без такого статуса.

Отдельные территории и объекты ПЗФ подчиняются разным органам исполнительной власти и государственным структурам. В Украине меньше половины биосферных и природных заповедников и национальных природных парков подчиняются Минприроды, остальные подчинены центральным органам исполнительной власти (включая Государственный комитет лесного хозяйства Украины), высшим учебным заведениям и центральным научным учреждениям. Эти органы обязательно привлекаются к процессу

планирования, например путем участия в разработке и утверждении проектов организации территории биосферных заповедников, национальных природных парков, региональных ландшафтных парков.

Действующее законодательство о ПЗФ детально регламентирует вопрос создания, организации или объявления территорий и объектов ПЗФ. В частности, этому вопросу посвящен раздел VII Закона Украина «О природно-заповедном фонде Украины». Процедура создания зависит от категории создаваемого объекта или территории ПЗФ.

В целом, **процедура создания объектов ПЗФ** включает такие стадии (этапы):

1. Подготовка и представления ходатайства в отношении создания объекта ПЗФ.
2. Рассмотрение ходатайства в месячный срок.
3. Согласование с хозяевами и пользователями природных ресурсов в рамках территорий, рекомендованных для заповедника, а также согласования с местными органами власти и самоуправления всех уровней.
4. Разработка проекта создания объекта ПЗФ.
5. Подготовка проекта указа Президента Украины или решения областного совета о создании объекта ПЗФ.
6. Согласование проекта в соответствующих министерствах и ведомствах.
7. Подготовка необходимого комплекта документов и представления проекта о создании объекта ПЗФ в Кабинет министров Украины или областной совет.
8. Передача документов Кабинетом министров Украины в администрацию Президента Украины.
9. Подписание указа Президентом Украины.
10. Создание дирекции учреждения.
11. Разработка и утверждение Положения об объекте ПЗФ, оформления охранного обязательства.
12. Разработка проекта получения земельного участка для создания ПЗФ, оформление государственного акта о праве пользования землей, закрепление границ на местности.
13. Разработка и утверждение проекта организации территории.

Указанные этапы создания объектов ПЗФ взаимосвязаны и требуют проведения комплекса тщательно спланированных и качественно выполненных организационных, научных и прочих мероприятий. Ниже остановимся на наиболее ответственных и сложных этапах создания объектов ПЗФ.

Подготовка и представление ходатайства по созданию объекта ПЗФ. В отличие от российского законодательства, четче регламентируется вопрос подготовки и подачи обоснования о создании территории или объекта ПЗФ. Ходатайство включает в себя обоснования соответствия территории, предлагаемой для заповедника, природоохранным, научным, рекреационным и прочим критериям. Это обоснования должно осуществляться и оформляться на научном уровне специалистами соответствующей квалификации.

Согласно Ст. 51 Закона Украина «О природно-заповедном фонде Украины», подготовка и представление ходатайств о создании или объявлении территорий и объектов ПЗФ может осуществляться ведомствами центрального органа исполнительной власти в отрасли охраны окружающей естественной среды, научными учреждениями, природоохранными общественными объединениями или другими заинтересованными предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами. Ходатайство должно содержать обоснование необходимости создания или объявления территории или объекта ПЗФ определенной категории, характеристику природоохранной, научной, эстетичной и другой ценности естественных комплексов и объектов, которые предлагаются для охраны, сведения о местонахождении, размеры, характер использования, владельцев и пользователей природных ресурсов, а также соответствующий картографический материал. К ходатайствам прилагаются документы, которые подтверждают и дополняют обоснование необходимости создания или объявления территорий или объектов ПЗФ.

Ходатайство о создании объектов общегосударственного значения рассматривается центральным органом исполнительной власти по защите окружающей природной среды в месячный срок, после чего о результатах этого рассмотрения сообщают инициаторам ходатайства, а также местному подразделению этого центрального органа исполнительной власти, на которого возлагается согласование ходатайства с землевладельцами и землепользователями.

Ходатайство о создании объекта ПЗФ местного значения рассматривают областные подразделения центрального органа исполнительной власти по защите окружающей природной среды. Срок рассмотрения ходатайства составляет один месяц.

Согласование ходатайства с хозяевами и пользователями земельных участков оформляется письмами-соглашениями, где отмечается в каких условиях (с изъятием или без изъятия) земли включаются в состав будущего объекта ПЗФ.

Процесс согласования ходатайства также является сложным этапом создания объекта ПЗФ и требует тщательного планирования. Организацию этого процесса рекомендуется начинать с проведения презентации ходатайства с участием всех сторон, инициаторов создания, ученых, представителей населения и т.д. Во время презентации на рассмотрение выносятся ключевые вопросы, связанные с природоохранными, научными, рекреационными и другими ценностями данной территории, обсуждается возможность присоединения к территории дополнительных участков, определяются границы и необходимость установления режима использования территории. Проводится также знакомство с опытом работы существующих учреждений ПЗФ в Украине и за границе, разъяснение специфики деятельности, значения для экономики региона, возможность международного сотрудничества и т.д.

Результаты согласования ходатайства обобщаются и подаются в специальный уполномоченный правительственный орган, занимающийся заповедным делом.

Согласование с собственниками и пользователями земельных участков, органами местного самоуправления и заинтересованными организациями является кропотливым и ответственным этапом создания объекта ПЗФ. Как говорилось выше, для территории, которая включается в состав объекта ПЗФ с изъятием земель, это согласование проводится согласно Земельному Кодексу Украины.

При разработке документации, связанной с созданием объектов ПЗФ в части определения состава, порядка разработки и согласования проектов территориального планирования, должны учитываться основные положения законов "О планировании и застройке территорий" (20.04.2000 г.), "Об основах градостроения" (от 16.11.1992 г.) а также требования градостроительных норм и правил.

Имеется также ведомственное законодательство с более детально прописанными нормами, Так, Приказом Государственной службы заповедного дела Министерства охраны окружающей среды Украины в №30 от 25.12.2003 г. утверждено «Положение о порядке объявления заказников, заповедных урочищ и памятников природы».

В целом, материалы согласования должны включать следующие документы:

- ✓ ведомость о землях, передаваемых в пользования с указанием землепользователей, землевладельцев, местных Советов с расшифровкой угодий. Эта ведомость должна быть подписана главным землеустроителем административного района и заверена печатью;
- ✓ согласие землевладельцев и землепользователей;
- ✓ решение сельского (поселкового или городского) совета;
- ✓ вывод районного органа градостроительства и архитектуры и защиты культурного наследия;
- ✓ вывод районного органа земельных ресурсов;
- ✓ вывод районного санитарно-эпидемиологического органа;
- ✓ вывод районного природоохранного органа;
- ✓ решение районного совета;
- ✓ вывод районной государственной администрации;
- ✓ разрешение соответствующих областных управлений заинтересованных министерств и ведомств;
- ✓ вывод областного органа градостроительства и архитектуры и защиты культурного наследия;
- ✓ вывод областного органа земельных ресурсов;
- ✓ вывод областного санитарно-эпидемиологического органа;
- ✓ вывод областного природоохранного органа;
- ✓ вывод областной государственной администрации;
- ✓ решение областного совета об утверждении материалов согласования;
- ✓ карта территории с подписями ответственных лиц и печатями землевладельцев и землепользователей, местных Советов, районного органа земельных ресурсов.

Наконец, все задания по разработке проектов создания объектов ПЗФ согласуется со специально уполномоченным подразделением по заповедному делу. На основе этого задания и выполняется собственно проектирование природно-заповедных территорий.

Проектирование природно-заповедных территорий. Создание и функционирование природно-заповедных территорий должно осуществляться на основе утвержденных в установленном порядке проектов. Фактически, разработка этих проектов начинается с подготовки ходатайств об их создании или объявлении. Необходимость создания природно-заповедных территорий разных категорий обосновывается также схемами и проектами районного планирования областей, административных районов. Комплексные оценки территорий этих областей и районов включают в себя как характеристики существующих природно-заповедных территорий, так и основные характеристики перспективных объектов ПЗФ. На общегосударственном уровне создание объектов ПЗФ предполагается общегосударственными программами из области развития экологической сети и заповедного дела (Программа “Заповедники”, Общегосударственная программа формирования национальной экологической системы Украины).

Проект создания природно-заповедной территории является основанием для принятия решения о ее создании. Без подобного проекта создавать новый объект ПЗФ не разрешается.

Проект состоит из пояснительной записки, картографических материалов и материалов согласования. Как обязательный в составе проектов создания учреждения природно-заповедного фонда должен быть раздел относительно функционального зонирования для национальных природных парков, биосферных заповедников, региональных ландшафтных парков. Такое зонирование предполагает раздел территорий объекта ПЗФ согласно особенностям режимов охраны и использования природных комплексов. В случае необходимости определяются границы и режим охранной зоны, которая создается за границами заповедной территории с целью предотвращения возможных негативных воздействий по отношению к ней.

Согласно с. 52 Закона “О природно-заповедном фонде Украины”, разработку проектов создания природно-заповедных территорий общегосударственного значения обеспечивает центральный исполнительный орган по защите окружающей природной среды, а местного значения – его органы на местах. Разработка проектов создания ботанических садов, дендрологических парков и зоологических парков могут быть поручено заинтересованным государственным органам или учреждениям.

Необходимым видом проектной документации, что разрабатывается для вновь созданных учреждений, есть проект организации территории. Этот проект относится к категории проектной документации по налоговому планированию территорий, комплексного обоснования природоохранных мер и осуществления деятельности по выполнению задач, возлагаемых на учреждения ПЗФ. Закон “О природно-заповедном фонде Украины” требует обязательную разработку проектов организации территории для таких категорий ПЗФ как биосферные заповедники, национальные природные парки, ботанические сады, дендропарки, зоопарки, парки-памятники садово-паркового искусства и региональные ландшафтные парки.

На основе утвержденного Проекта организации территории, например, национального природного парка, корректируются материалы землеустройства, лесоустройства, генеральные планы поселений, проекты инженерных сетей и гидротехнического строительства и т.д. с целью ограничения негативного влияния на природные комплексы и объекты НПП.

Собственно проект организации природно-заповедной территории состоит из аналитической части и обоснования природоохранных мероприятий.

Аналитическая часть проекта содержит характеристику природно-климатических особенностей территории, анализ ее ландшафтов, растительности, животного царства, рекреационных ресурсов, сведения о состоянии окружающей природной среды, о зонах охраны источников водоснабжения, источники и ареалы загрязнения. В ней дается оценка архитектурно-планировочных особенностей территорий, отдельных поселений, зон лечения и, приводится характеристика транспортной сети, инженерных коммуникаций, оценивается их влияние на прилегающие природные комплексы и выполняется анализ конфликтных ситуаций территориального развития природно-заповедной территории.

Комплексная оценка природно-заповедной территории включает природоохранную оценку территории, оценку природных рекреационных ресурсов, наличие природных объектов туризма, пейзажно-эстетическую оценку ландшафта, рекреационную оценку исторических, этнографических, культурных и других объектов и т.д.

В Проектах организации территории предполагается функциональное зонирование территорий и описание режима использования природных комплексов, обоснования системы маршрутов для экскурсий и странствий, меры по благоустройства мест для кратковременного и длительного отдыха, порядок организации посещения территории и воспроизводства природных ландшафтов. Важной составляющей проекта является перспектива осуществления экологически сбалансированной хозяйственной деятельности, относительно программ научной деятельности и экологического воспитания, инженерной подготовки территории (необходимости проведения противоэрозийных, противооползневых мероприятий, рекультивации, берегоукрепления и других). Выполняется также оценка транспортного обеспечения объекта ПЗФ и определяется стоимость основных мероприятий по реализации проекта.

Проекты организации территорий ботанических садов, дендропарков, парков-памятников садово-паркового искусства, расположенных преимущественно в городах и селах, разрабатываются с учетом требований местных правоохранительных органов архитектуры и инженерных служб.

Качественная подготовка документов и четкое соблюдение процедур на стадии создания территорий и объектов природно-заповедного фонда является необходимым условием для практической реализации таких управленческих функций как сохранения биологического и ландшафтного многообразия, и предупреждение социальных конфликтов, связанных с системой ограничений использования территории.

Молдова

В Республике Молдова основными законодательными актами, регулирующими создание природоохранных территорий, являются законы «Об охране окружающей среды» (1993), «О фонде природных территорий, охраняемых государством» (1998); «О городских и сельских зеленых территориях» (1999).

Также содержат соответствующие правовые нормы законы «О сохранении памятников природы» (1993); «О принципах градостроительства и территориальном устройстве» (1997), Земельный кодекс и т.д.

Согласно Ст.4 Закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством», фонд охраняемых территорий состоит из следующих категорий природных объектов и комплексов:

1. Выделяемых в соответствии с классификацией Международного союза охраны природы:
 - a) научные заповедники;
 - b) национальные парки;
 - c) памятники природы;
 - d) природные заповедники;
 - e) ландшафтные заповедники;
 - f) ресурсные заповедники;
 - g) территории многофункционального использования;
 - h) биосферные заповедники;
2. Не входящих в классификацию Международного союза охраны природы:
 - a) ботанические сады;
 - b) дендрологические сады;
 - c) памятники садово-паркового искусства;
 - d) зоологические сады.

Объекты и комплексы фонда охраняемых территорий подразделяются на объекты и комплексы международного, национального и местного значения. Порядок отнесения к этим категориям значимости определяется настоящим законом и другими нормативными актами о фонде охраняемых территорий, а также международными конвенциями в данной области (Конвенция о биологическом разнообразии, Рио-де-Жанейро, 1992 г.; Конвенция об охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе, Берн, 1979 г. и др.).

Таким образом, молдавская классификация максимально приближена к международным правовым нормам по сравнению с соответствующими системами в РФ и Украине.

Согласно Ст. 63 закона Республики Молдова «Об охране окружающей среды» и Ст. 12 закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством», решения о создании научных

заповедников, национальных парков, биосферных заповедников, ботанических, дендрологических и зоологических садов, а также о взятии под охрану государства других природных территорий, принимает Парламент по предложению Правительства на основании заключений центрального органа охраны окружающей среды и Академии наук Молдовы.

С инициативой о создании охраняемых территорий могут выступать неправительственные организации и граждане (Ст. 16 и 17 Закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством»). При этом неправительственные организации предоставляют «соответствующие материалы о взятии под охрану государства отдельных типичных природных территорий».

Кроме того, обязанности по внесению предложений о взятии под охрану государства наиболее ценных и типичных экосистем, биотопов и памятников природы национального и местного значения, возложены на обладателей земель, являющихся публичной собственностью, а также органы местного публичного управления (Ст. 7 «О фонде природных территорий, охраняемых государством»). Эти субъекты обязаны вносить соответствующие предложения каждые 3 - 5 лет, начиная с 2000 года.

Согласно Ст. 64. закона Республики Молдова «Об охране окружающей среды», территории и акватории, провозглашенные законом или постановлением Парламента охраняемыми, управляются органами охраны окружающей среды. Согласно С. 20 Закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством», земли и водоемы, входящие в состав научных заповедников, национальных парков, биосферных заповедников, изымаются из хозяйственного оборота и передаются этим учреждениям в бессрочное пользование. Памятники природы, памятники паркового искусства и зоологические парки остаются в собственности землепользователей.

Законодательством Молдовы предусмотрено урегулирование конфликтов между органами власти и самоуправления по поводу организации охраняемых территорий. Согласно Ст. 11, п.3 Закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством», механизм взятия под охрану государства типичных природных территорий, находящихся в ведении центральных органов публичного управления, предусматривает, в случае расхождения позиций, приоритет позиции центрального органа охраны окружающей среды, Академии наук Молдовы и Национального института экологии. Позиция центральных органов публичного управления и/или других органов, в ведении которых находится публичная собственность, является консультативной.

3. Оценка политики по охране экосетей и уровня ее внедрения как механизма для охраны и восстановления степей, включая вопросы правового статуса ключевых структурных элементов ЕС

Формирование экосетей становится возможным только при наличии разнообразия типов, форм собственности, статусов, размеров и конфигураций природоохранных территорий (например, ООПТ в РФ). Высокие количественные показатели не гарантируют еще создание нормально функционирующих экосетей: некоторые степные регионы имеют по 300 - 500 ООПТ, а создать экосети на их основе нельзя. Излишняя инсуляризация, неопределенность статуса и отсутствие единой управленческой стратегии делает их непригодными для создания региональных экосетей и для обеспечения повсеместности охраны природы в староосвоенных регионах.

При создании экосети на основе существующей системы ООПТ возникает проблема комплексного управления экосетью на основе межведомственного и межсекторального взаимодействия. Для обеспечения комплексного управления степными экосетями на региональном уровне необходима разработка и апробация модели комплексного управления региональными экосетями на основе координации действий регионального управления охраной окружающей среды, земельными, аграрными, водными, лесными, рыбными и охотничьими ресурсами. До сих пор все неудачи с формированием экосетей были связаны с невозможностью координации их деятельности. Именно в степных регионах, где не так сильны крупные хозяйствующие субъекты, эта модель может быть апробирована.

Кроме того, она могла бы получить развитие в форме региональных дирекций экологических сетей и даже интегрироваться в приграничные структуры. Основная проблема состоит в сложности управления территориями, имеющими разные формы собственности, целевое назначение и статус. Ее успешное решение возможно только при условии серьезной законодательной поддержки. Можно попытаться решить ее, используя региональные нормативные акты о резервировании земель для развития системы ООПТ. Но более эффективным все же будет подход, когда за счет комплексного управления удастся соединить в единое целое элементы экосети, представленные федеральными, региональными и муниципальными землями природоохранного назначения и полуприродные и природные экосистемы на аграрных землях. Он должен проявиться при завершении в стране структурной реформы управления и разделении полномочий между органами государственной власти, когда у муниципальных образований появятся экономические стимулы (налоговые льготы, предпочтения при предоставлении квот и лицензий и пр.) и финансовые механизмы (налоговые отчисления и платежи в местный бюджет на природоохранные нужды) поддержания заповедных земель. Но здесь есть опасность потери части региональной сети ООПТ степных регионов как юридически незащищенных и являющихся объектами разногласий региональных органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Российская Федерация

Важнейшим направлением развития экосетей является совершенствование системы организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий. Законодательство РФ в этой области постоянно развивается.

С 1 января 2005 г. вступила в силу новая редакция Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях". Изменения в этот закон были внесены **Федеральным законом от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ**, который, вместе с тем, отменил еще не начавшую действовать ст. 47 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, также вносившего изменения в закон об ООПТ (см. СБ № 16, 2004, с. 40-42).

Основная масса поправок связана с изменением названий государственных органов, осуществляющих управление теми или иными ООПТ. Тем не менее, есть и содержательные новации.

1. Организация ООПТ

Первое, о чем следует упомянуть, это ослабление роли субъектов федерации при решении вопроса о создании ООПТ федерального значения. Так, согласование с ними теперь не требуется при создании государственных природных заповедников (ст. 8 ФЗ "Об ООПТ"), государственных природных заказников федерального значения (ст. 23) и памятников природы федерального значения (ст. 26).

Принципиально новой является норма о том, что охранные зоны заповедников создаются решением Правительства РФ (в той же формулировке она предлагалась и законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ). При этом не указано, каким документом должны определяться границы и режим охранной зоны (в старой редакции закона было прямо указано, что таким документом является положение), и в каком порядке она должна выделяться. К сожалению, фактически это означает, что до прояснения данного вопроса создание охранных зон вокруг заповедников - как уже существующих, так и вновь организуемых - скорее всего, окажется невозможным.

Несколько изменился порядок согласования вопросов социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проектов развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон (п. 4 ст. 15; также совпадает с редакцией, предлагавшейся законом 122-ФЗ). Ранее эти вопросы должны были согласовываться с самим национальным парком, а в новой редакции - с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды, то есть фактически с вышестоящей (по отношению к национальному парку) организацией.

2. Управление и контроль в области организации и функционирования ООПТ

В новой редакции закона положения о государственном управлении и контроле в области организации и функционирования ООПТ (ст. 3) практически не изменились (в отличие от несостоявшейся редакции закона 122-ФЗ). Однако существенно изменились нормы других законов в этой области. И если федеральных ООПТ изменения практически не коснулись, то с региональными дело обстоит иначе. В соответствии с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" (от 10.01.2002 г.) ООПТ регионального значения были отнесены к объектам регионального экологического контроля, который должен осуществляться органами государственной власти субъектов РФ. Это соответствовало и положениям ст. 3 ФЗ "Об ООПТ", в соответствии с которой "управление и контроль в области организации и функционирования ООПТ регионального значения" осуществлялись "органами исполнительной власти субъектов РФ и специально уполномоченным государственным органом РФ в области охраны окружающей природной среды". Помимо этого, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, осуществление производства по делам о нарушении режима ООПТ возлагалось на органы государственного экологического контроля.

Таким образом, в 2005 г. ситуация с государственным контролем за региональными ООПТ вообще не меняется, и все те структуры, которые осуществляли его ранее, сохранили

свои полномочия. Однако чтобы избежать проблем в дальнейшем, целесообразно в рамках регионального законодательства об ООПТ и об административных правонарушениях прописать делегирование полномочий по охране и контролю за соблюдением режима региональных ООПТ структурам муниципального экологического контроля, либо заключить договоры о выполнении указанных функций федеральными органами экологического контроля.

3. Финансовые инструменты

Из новой редакции закона исключены все положения о предоставлении налоговых льгот как самим ООПТ, так и собственникам и пользователям земельных участков, расположенных в их границах (также совпадает с редакцией, дававшейся законом 122-ФЗ). Это, безусловно, шаг назад, но реально данные нормы практически не работали, поэтому и исключение их скорее является приведением закона в соответствие с существующей практикой и действующим налоговым законодательством.

Вместе с тем, в соответствие приведена и норма о возмещении расходов собственников, владельцев и пользователей земельных участков, на которых находятся памятники природы, на обеспечение установленного режима особой охраны этих памятников (п. 3 ст. 27). Если раньше такое возмещение из государственного (федерального) бюджета было прописано только для памятников природы федерального значения, а аналогичные расходы, связанные с памятниками природы регионального значения могли возмещаться только из внебюджетных фондов, то теперь прямо указывается, что соответствующие расходы возмещаются за счет средств бюджетов субъектов федерации (при этом сохранена возможность финансирования и из средств внебюджетных фондов).

В январе 2007 г. Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ) подготовило проект закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации с целью уточнения правового режима особо охраняемых природных территорий». В соответствии с этим законопроектом, ликвидируются все ныне существующие охранные зоны особо охраняемых природных территорий (ООПТ), а так же возможность создания новых.

Охранные зоны – это специальные территории с ограниченным режимом природопользования, которые создаются вокруг ООПТ. Важно отметить, что некоторые охранные зоны не только обеспечивают сохранность ценных природных экосистем, но и имеют самостоятельную природную ценность. Так, например, охранные зоны Кавказского и Печеро-Ильчского заповедников получили наивысший природоохранный статус - статус всемирного природного наследия ЮНЕСКО и находятся под международной юрисдикцией.

Поскольку режим охранных зон ООПТ не накладывает критических ограничений на природопользование, их ликвидация, скорее всего, нацелена на коренное изменение характера использования земель охранных зон - в частности, на их застройку спортивно-развлекательными сооружениями или коттеджами. В результате может быть нанесен непоправимый ущерб заповедной природе, а так же растительному и животному миру, ради охраны которого создавались охраняемые природные территории.

Важным является также вопрос финансирования развития экосетей. В этой сфере в последние десятилетия природоохранная инвестиционная политика (как национальная, так и международная) была ориентирована преимущественно на районы Севера, Сибири, Байкала и Дальнего Востока (Система финансирования охраны..., 2002). В результате явного территориального “перекоса” в финансовой поддержке природоохранных мер староосвоенные регионы Европейской России не получили даже минимальных средств на создание новых ООПТ, восстановление экосистем, охрану редких видов и пр. Федеральная Целевая Программа “Экология и природные ресурсы” (2002-2010 гг.), решения Правительства Российской Федерации “О развитии системы особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации” (2001) и другие стратегические правительственные документы последних лет, существенно сократили планы создания новых ООПТ в стране.

В целом, к сожалению, сохранение биоразнообразия в степных регионах РФ ориентировано исключительно на экстенсивные задачи - медленное приращение площади заповедных территорий и «покровительственная» охрана и разведение редких видов. В первом случае, например, доля заповеданных степей даже при оптимистических прогнозах развития сети охраняемых территорий в России в степных регионах центра и юга России не превысит 0,3-0,5% (!) от площади зоны. Репрезентативность зональной биоты на ООПТ, в т.ч. и редких видов растений, не достигает даже 50%. Во втором случае, сама покровительственная охрана видов способна дать отрицательные эффекты. Это связано с ослаблением их природной конкурентоспособности, подавлением развития соседних, экологически близких видов. Восстановление численности (обилия) редких видов без реставрации среды их обитания - достаточно рискованное мероприятие, чреватое развитием экологических аномалий.

Для оптимизации развития экосетей необходимо принять закон о развитии экосетей, а также сочетать создание новых охраняемых территорий на нарушенных землях, их экологическую реставрацию и оптимизацию региональных систем землепользования (с учетом экономических стимулов и «ценовых премий» для экологически чистой аграрной продукции и за ведение хозяйства по экологическим технологиям). За счет установления щадящего режима аграрного производства земли, вовлеченные в хозяйственный оборот, могут выполнять функции элементов экосетей и местообитаний аборигенных видов флоры и фауны, использующих как коренные, так и полуприродные местообитания.

Украина

Одним из наиболее важных нормативно-правовых актов природоохранного характера, принятых за последнее время в Украине, который направлен на обеспечение сохранности и улучшение состояния степных экосистем является Закон Украины № 1864-IV "Об экологической сети Украины" принятый 24 июня 2004г.

Этим законом регулируются отношения в сфере формирования, охраны и сбалансированного использования национальной экологической сети (НЭС) Украины как единой территориальной системы, создающейся с целью охраны окружающей среды, повышения природно-ресурсного потенциала территории, сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, мест обитания и произрастания ценных видов животного и растительного мира, генофонда, путей миграции животных.

Согласно Закону составными частями НЭС являются:

- ✓ территории и объекты природно-заповедного фонда;
- ✓ земли водного фонда, водно-болотные угодья, водоохранные зоны;
- ✓ земли лесного фонда;
- ✓ полевые защитные лесные полосы и другие защитные насаждения, которые не отнесены к землям водного фонда;
- ✓ земли оздоровительного назначения с их природными ресурсами;
- ✓ земли рекреационного назначения, которые используются для организации массового отдыха населения и туризма, а также проведения спортивных мероприятий;
- ✓ другие природные территории и объекты (участки степной растительности, пастбища, сенокосы, каменные россыпи, пески, солончаки, земельные участки, в пределах которых имеются природные объекты, обладающие особой природоохранной ценностью);
- ✓ земельные участки, на которых произрастают природные растительные группировки, внесенные в Зеленую книгу Украины;
- ✓ территории, которые являются местами обитания или произрастания видов животного и растительного мира, которые внесены в Красную книгу Украины;
- ✓ частично - земли сельскохозяйственного назначения: пастбища, сенокосы, луга и т.д.
- ✓ радиоактивно загрязненные земли, которые не используются и подлежат отдельной охране в качестве природных регионов с особым статусом.

Законом предусмотрены конкретные мероприятия по обеспечению формирования НЭС Украины, среди которых:

- создание координационных советов при Кабинете Министров Украины, Совете министров Автономной Республики Крым, областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администрациях;

- ✓ проектирование экосети путем разработки сводной схемы формирования экосети Украины в составе Генеральной схемы планирования ее территории, региональных схем формирования экосети Автономной Республики Крым и областей, местных схем формирования экосети районов, населенных пунктов и других территорий;
- ✓ формирование перечней территорий и объектов экосети;
- ✓ разработка и реализация специальных научных программ, государственный мониторинг экосети и др.

С целью упорядочивания и конкретизации процедуры согласования органами Минприроды материалов по изъятию (выкупу), предоставлению земельных участков был издан Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Украины от 05.11.2004 № 434 (зарегистрирован в Министерстве юстиции Украины 22.11.2004 под № 1470/10069) "Об утверждении Порядка согласования природоохранными органами материалов по изъятию (выкупу), предоставлению земельных участков".

Обязательность согласования материалов по изъятию (выкупу), предоставлению земельных участков с Минприроды определена Земельным кодексом Украины (статьи 118, 123, 124, 151), а также постановлениями Кабинета Министров Украины от 31.03.2004 № 427 "Об утверждении Порядка выбора земельных участков для размещения объектов" и от 26.05.2004 № 677 "Об утверждении Порядка разработки проектов землеустройства по отводу земельных участков".

Однако, практическое применение упомянутых нормативно-правовых актов выявило ряд проблем, которые требовали разрешения. В частности:

- ✓ в них отсутствовал четкий перечень документов, которые должны подаваться на согласование органам Минприроды. Это приводило к усилению субъективных факторов при рассмотрении соответствующих материалов, возникновению спорных ситуаций и принятию недостаточно обоснованных решений;
- ✓ в существующих нормативно-правовых актах различные органы Минприроды, которые должны согласовывать материалы по изъятию (выкупу), предоставлению земельных участков, "для удобства" были названы обобщенно – «природоохранные органы».

Эта неудачная формулировка привела к возникновению прецедентов создания в структурах региональных органов власти и местного самоуправления подразделений со статусом "природоохранных органов" и попыткам устранения органов Минприроды от участия в соответствующих согласовательных процедурах. То есть региональные органы власти и местного самоуправления, которые принимали окончательные решения об изъятии (выкупе), предоставлении земельных участков, сами же с собой их и согласовывали. Эта тенденция могла негативно сказаться на реализации единой природоохранной политики в Украине, в том числе существенно усложнить дальнейшее развитие природно-заповедного дела и формирование экосети.

2. Необходимость создания дополнительных механизмов для обеспечения сохранности территорий с особым природоохранным статусом и формирования экосети.

До сегодняшнего дня границы большинства объектов природно-заповедного фонда Украины, водоохраных зон и прибрежных защитных полос водных объектов не вынесены в натуре (не обозначены на местности).

Для большинства регионов и населенных пунктов все еще не разработана надлежащая документация по планированию и застройке территорий (схемы планирования областей и районов, генеральные планы населенных пунктов, региональные и местные правила застройки и т.д.).

Работы по созданию и практическому внедрению региональных схем формирования экосети, в соответствии с Законом Украины от 24.06.2004 № 1864-IV "Об экологической сети Украины", только начинаются.

Все это создает значительные сложности в обеспечении надлежащего режима использования земель с особым природоохранным статусом, в регулировании их оборота, а также формирования экосети.

Данный Приказ позволил Минприроды разрешить часть возникших проблем и более эффективно влиять на сложившуюся ситуацию. При этом органы Министерства при рассмотрении материалов по изъятию (выкупу), предоставлению земельных участков должны обеспечивать:

- ✓ недопущение ухудшения состояния территорий и объектов природно-заповедного фонда и других особо ценных земель, земель, зарезервированных для заповедания, водоохранных зон, прибрежных защитных полос, водно-болотных угодий, других территорий и объектов, которые входят в состав экосети;
- ✓ выдвижение условий о проведении консервации или рекультивации земель при переходе права на деградированные, техногенно загрязненные, малопродуктивные и нарушенные земельные участки;
- ✓ переоформление охранного обязательства при переходе права на земельные участки территорий и объектов природно-заповедного фонда, земли, зарезервированные для заповедания;
- ✓ максимальное сохранение участков с почвенным и растительным покровом при осуществлении градостроительной деятельности;
- ✓ содействие формированию экосети путем:
 - избегания, по мере возможности, фрагментации территории, в частности, ее природных участков и участков, занятых культурной растительностью, в том числе сенокосов, пастбищ, ползащитных лесополос и других защитных насаждений;
 - недопущения создания препятствий выполнению мероприятий, предусмотренных Законом Украины "О Государственной программе формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 годы", региональными схемами формирования экосети, Законом Украины "Об утверждении Государственной программы охраны и восстановления окружающей среды Азовского и Черного морей", постановлением Верховного Совета Украины от 27.02.1997 № 123 "О Национальной программе оздоровления бассейна Днепра и улучшения качества питьевой воды", другими соответствующими нормативно-правовыми актами по вопросам создания новых и расширения существующих территорий и объектов природно-заповедного фонда и экосети в целом.

Непосредственное управление природными заповедниками, биосферными заповедниками, национальными природными парками, региональными ландшафтными парками, а также ботаническими садами, дендрологическими и зоологическими парками общегосударственного значения осуществляется их специальными администрациями. Охрана территорий и объектов ПЗФ других категорий возлагается на предприятия, учреждения и организации, введении которых они находятся. Местные советы и их исполнительные органы также оказывают содействие в охране и сохранении территорий и объектов ПЗФ, выполнении положенных на них задач.

Особенности охраны и использования территорий и объектов ПЗФ состоят в:

- ✓ Установление заповедного режима относительно использования их полезных свойств;
- ✓ Организации систематических наблюдений за состоянием заповедных природных комплексов и объектов;
- ✓ Проведение комплексных исследований с целью разработки научных основ их сохранения и эффективного использования;
- ✓ Соблюдение требований относительно охраны территорий и объектов ПЗФ вовремя осуществления хозяйственной, управленческой и другой деятельности, разработки проектной и проектно - планированной документации, землеустройства, лесоустройства, проведения экологических экспертиз;
- ✓ Внедрение экономических рычагов стимулирования их охраны;
- ✓ Осуществление государственного и общественного контроля за соблюдением режима их охраны и использования;
- ✓ Ограничение прав и расширение обязанностей соответствующих субъектов во время осуществления хозяйственной, управленческой и другой деятельности (землеустройство, лесоустройство и т.п.);
- ✓ Защите этого режима, а также законных прав и интересов природопользователей путем установления повышенной ответственности за правонарушение;
- ✓ Проведение широкого международного сотрудничества в этой сфере;
- ✓ Внедрение других мероприятий с целью сохранения территорий и объектов ПЗФ.

Действующая система управления природоохранными территориями в Украине нуждается в усовершенствовании, в частности относительно таких вопросов, как:

- ✓ Повышение прозрачности процедуры выдачи лицензий на природопользование в пределах территорий и объектов ПЗФ;
- ✓ Увеличение объемов и упрощение процедуры финансирования деятельности соответствующих объектов из национального и областных бюджетов, разработка новых экономических механизмов финансирования;
- ✓ Обеспечение научно обоснованного контроля и планирование рекреационной деятельности, в частности относительно установления допустимых уровней рекреационной нагрузки;
- ✓ Упрощение и согласование системы параллельного инспектирования территорий и объектов ПЗФ разными органами государственной власти;
- ✓ Помощь в получении финансирования (в том числе из государственного бюджета) на природоохранные мероприятия и управление землевладельцем тех территорий, на которых объекты ПЗФ созданы без изъятия земельных участков.

Молдова

Формирование правовой основы создания и развития национальной экологической сети как составной части панъевропейской экологической сети и местных экологических сетей, установления режима управления и охраны национальной и местных экологических сетей, а также полномочий и обязанностей органов публичного управления в данной области регулируется Законом МР N 94-XVI «Об экологической сети» принятым 05 апреля 2007 г.

Национальная экологическая сеть создается с целью сохранения природного генетического разнообразия всех видов живых организмов, включенных в экосистемы и природные комплексы, а также для обеспечения благоприятных жизненных условий и долгосрочного развития прилегающих территорий. Правовую основу создания и развития национальной и местных экологических сетей составляют Конституция Республики Молдова, международные договоры, одной из сторон которых является Республика Молдова, а также другие законодательные и нормативные акты в данной области. Важное значение имеет положение о том, что, если международный договор, одной из сторон которого является Республика Молдова, содержит нормы, отличные от предусмотренных национальным законодательством в области создания и развития национальной и местных экологических сетей, применяются положения международного договора.

Государственный орган по управлению природными ресурсами и охране окружающей среды:

a) совместно с Академией наук Молдовы, органами центрального и местного публичного управления разрабатывает и представляет на утверждение Правительству проекты Национальной программы по созданию национальной экологической сети, Положения о национальной экологической сети и карты этой сети;

b) координирует деятельность по созданию и развитию национальной экологической сети, ее соединению с экологическими сетями соседних стран с целью включения в панъевропейскую экологическую сеть;

c) привлекает инвестиционные проекты и гранты для осуществления работ по созданию и развитию национальной экологической сети;

d) сотрудничает с региональными учреждениями других стран по проблемам создания и развития национальной экологической сети;

e) обеспечивает информирование и сенсбилизацию населения по проблемам создания и развития национальной экологической сети;

f) утверждает карты местных экологических сетей и Типовое положение о них;

g) координирует деятельность по созданию и развитию местных экологических сетей;

h) оказывает органам местного публичного управления методологическую и техническую помощь в создании местных экологических сетей;

i) организует и осуществляет мониторинг работ по созданию и развитию национальной и местных экологических сетей;

j) обеспечивает информационную систему и контроль за экологическим состоянием элементов экологической сети.

Органы местного публичного управления:

a) создают местные экологические сети на землях, являющихся публичной собственностью административно-территориальных единиц, и землях, являющихся частной собственностью, с согласия их владельцев и пользователей;

b) оказывают национальным и международным учреждениям необходимую помощь в оценке и определении категорий элементов национальной и местных экологических сетей;

c) обеспечивают проведение работ по отводу земель для создания и реконструкции элементов экологической сети, обозначению их границ на местных кадастровых картах и в натуре;

d) обеспечивают софинансирование деятельности по созданию местных экологических сетей в пределах, установленных местными бюджетами.

Структурно национальная экологическая сеть состоит из следующих функциональных элементов:

a) зоны ядра;

b) буферные зоны;

c) экологические коридоры;

d) зоны экологической реставрации.

Проектирование и создание национальной экологической сети осуществляются с учетом существующих или планируемых природных территорий, охраняемых государством, а также других природных объектов.

Проектирование элементов национальной и местных экологических сетей осуществляется по заказу согласно проектному заданию, утвержденному государственным органом по управлению природными ресурсами и охране окружающей среды или органами местного публичного управления. Создание элементов экологической сети осуществляется в соответствии с требованиями Положения о национальной экологической сети и Типового положения о местных экологических сетях.

В экологическую сеть включаются земли различного назначения, отличающиеся по их функциональным элементам. Земли, включенные в национальную экологическую сеть, имеют особый режим управления и охраны, остаются в собственности (владении, пользовании) их владельцев и управляются ими.

Органы местного публичного управления могут передавать неправительственным организациям в бесплатную долгосрочную аренду деградированные земли из резервного фонда для их экологической реконструкции и дальнейшего управления в качестве элементов национальной экологической сети или местных экологических сетей.

Запрещенными видами деятельности в зонах ядра и экологических коридорах являются:

- ✓ вспашка земель, за исключением их использования в лесохозяйственных целях;
- ✓ строительство зданий и сооружений, объектов инфраструктуры или временных объектов, за исключением тех, которые необходимы для обеспечения функционирования и охраны этих зон;
- ✓ использование химических веществ, за исключением чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;
- ✓ эксплуатация месторождений полезных ископаемых;
- ✓ другие виды деятельности, приводящие к повреждению или деградации природных объектов.

В периметре экологических коридоров запрещается:

- ✓ строительство зданий, объектов инфраструктуры, путей сообщения и другие виды деятельности, которые препятствуют естественной миграции животных или ограничивают ее;
- ✓ представление горных отводов для эксплуатации месторождений полезных ископаемых, если они занимают больше половины ширины экологического коридора.

4. Возможности и трудности внедрения ЕС как механизма для сохранения и восстановления степей

Российская Федерация

Принятие нового Земельного кодекса РФ создает существенно новую ситуацию для степных и связанных с ними экосистем - как в пределах ООПТ, так и вне их.

Новый Земельный кодекс хотя и декларирует базирование на приоритете охраны окружающей природной среды, на самом деле земля рассматривается не более как средство производства либо основа жизни населения (людей).

В ЗК РФ сохраняется один из основных принципов прежнего земельного законодательства - деление земельного фонда на категории по целевому назначению. При этом никак не выделяет естественные экосистемы в составе земель сельскохозяйственного назначения. Он не только не предоставляет им особой защиты, но напротив - создает предпосылки для максимального сокращения доли их среди земель сельскохозяйственного назначения.

В новом ЗК РФ сохранились конкретные нормы, стимулирующие неограниченное сельскохозяйственное освоение земель. Так, по-прежнему среди мероприятий по охране земель значится защита от "зарастания сорными растениями, кустарником и мелколесьем", что приравнивается к "ухудшению состояния земель" (ст. 13-1-3). Кодексом предусматриваются налоговые льготы (освобождение от уплаты земельного налога) для участков, находящихся в стадии сельскохозяйственного освоения (ст. 14-2-2). Тем самым поощряется вовлечение в производство ранее неиспользуемых участков, на которых могли сохраняться или восстанавливаться естественные экосистемы либо их элементы (например, популяции отдельных видов). Владельцы, пользователи и арендаторы земельных участков могут быть лишены их (в судебном порядке), в том числе, по причине "неиспользования земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства, что также способствует снижению в сельскохозяйственных ландшафтах доли неиспользуемых земель, на которых могут существовать степные экосистемы.

Новый Кодекс существенно осложняет территориальную охрану экосистем, особенно степных, существующих на землях сельскохозяйственного назначения. Он порождает несколько серьезных препятствий формированию сетей ООПТ, и даже просто созданию новых и функционированию уже существующих легитимных ООПТ. Основными проблемами могут быть следующие:.

1. Сужение источников ограничений прав на землю, под чем понимаются и права пользования.

2. Введение нового порядка формирования режима ООПТ.

3. Фактическое сужение перечня возможных форм ООПТ.

4. Введение в действие ЗК РФ сопряжено с отменой Постановления Правительства РФ от 28.01.1993 № 77 "О порядке возмещения убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям, арендаторам и потерь сельскохозяйственного производства". Согласно этому постановлению потери сельскохозяйственного производства не возмещаются при "изъятии или ограничении использования земель в случаях отнесения земельных участков в установленном законодательством порядке к землям природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения" (ст. 33), а при предоставлении земель для охранных зон на землях природоохранного, природно-заповедного и оздоровительного назначения не возмещаются ни потери, ни убытки (ст. 9, 26). Такое положение существенно облегчало практическое создание новых ООПТ с изъятием земель и организацию охранных зон ООПТ на землях сельскохозяйственного назначения (т.е. именно степных ООПТ в первую очередь).

Новый ЗК принципиально меняет этот порядок. Но еще более важно то, что ЗК РФ устанавливает необходимость выкупа при изъятии земли для государственных (муниципальных) нужд, если изымаемый участок не находится в государственной собственности (ст. 49, 55 ЗК РФ). Фактически это означает, что верхний предел выкупной цены земельного участка ограничен только здравым смыслом собственника участка, тогда как ее минимальный размер определяется суммой убытков, включая упущенную выгоду, и потерь сельхозпроизводства. На сегодняшний день большинство степных участков находится сейчас в собственности частных лиц (хотя бы формально - в качестве земельных паев), и попытки создания новых степных ООПТ наверняка столкнутся с необходимостью уплаты значительного выкупа.

Некоторые нормативно-правовые акты, имплементация которых влияет на успешность сохранения и восстановления степей в формате экосетей.

- ✓ **«Положение о государственном земельном контроле» утверждено Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689.**

Положение устанавливает порядок осуществления государственного земельного контроля Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (Росземкадастр), Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и их территориальными органами. При этом указано, что задачей государственного земельного контроля является обеспечение соблюдения организациями (независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности) и гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

Органы Росземкадастра осуществляют, в частности, контроль за соблюдением выполнения требований земельного законодательства:

- ✓ о недопущении самовольного занятия земельных участков, самовольного обмена земельными участками и использования земельных участков без оформленных на них в установленном порядке правоустанавливающих документов, а также без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности;
- ✓ об использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Органы Росприроднадзора осуществляют, в частности, контроль за соблюдением:

- ✓ выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения различных работ;
- ✓ выполнения требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;
- ✓ режима использования земельных участков и лесов в водоохраных зонах и прибрежных полосах водных объектов.

Россельхознадзор осуществляет на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений контроль за соблюдением:

- ✓ выполнения в соответствии с Федеральным законом «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения;
- ✓ выполнения требований по предотвращению самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Положением установлены права государственных инспекторов по использованию и охране земель (должностных лиц Росземкадастра) и приравненных к ним должностных лиц Росприроднадзора и Россельхознадзора. Утверждена также форма Предупреждения о допущенном земельном правонарушении (ненадлежащем использовании земельного участка).

Указанным постановлением Правительства признано утратившим силу постановление Правительства РФ от 19.11.2002 г. № 833 «О государственном земельном контроле» и ряд пунктов постановления от 19.08.2004 г. № 418 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости».

- ✓ **Типовое положение о территориальном органе федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) утверждено приказом Минсельхоза России от 13 июня 2006 г. № 171 (зарегистрировано в Минюсте РФ 28 июля 2006 г. № 812.**

Территориальным органом Россельхознадзора является управление Россельхознадзора. К его функциям относятся, в том числе, контроль и надзор в сфере: обращения пестицидов и агрохимикатов; обеспечения плодородия почв; охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты (п. 2 Положения...). Управление осуществляет полномочия в закрепленной сфере деятельности на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации (п. 4). Помимо прочего, управление осуществляет надзор за безопасным применением пестицидов и агрохимикатов (п. 8.1.2), выдает: лицензии (разрешения) на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение объектов

животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полуволевых условиях и искусственно созданной среде обитания (п. 8.2.1); разрешения (лицензии) на изъятие объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, на пользование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты (п. 8.2.2); удостоверения на право охоты в соответствии с законодательством РФ (п. 8.2.5).

- ✓ **Проект закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ в части совершенствования землеустройства» принят Госдумой РФ в первом чтении 18 октября 2006 г. Внесен Правительством РФ, профильный комитет Государственной Думы - по аграрным вопросам.**

Законопроект существенно изменяет закон «О землеустройстве», основываясь на разделении понятий землеустройства в отношении земли как природного ресурса и землеустройства в отношении земельных участков, частей земельных участков и зон с особыми условиями использования территорий (ранее в законодательстве использовалось понятие «территориальные зоны»). Он также вносит изменения в Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «Об ипотеке», «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» - с целью приведения норм указанных федеральных законов в соответствие с новой редакцией Федерального закона «О землеустройстве». Внесение изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях связано с необходимостью установления административной ответственности за воспрепятствование проводимому землеустройству. Кроме того изменения вносятся в Федеральный закон «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации».

Первая группа изменений Федерального закона «О землеустройстве» связана с дополнением его нормами, раскрывающими понятие территориального землеустройства, случаев, при которых необходимо проведение территориального землеустройства, и видов работ, осуществляемых при проведении территориального землеустройства. При этом решаются такие не урегулированные до настоящего времени вопросы, как проведение территориального землеустройства с целью установления границ зон с особыми условиями использования территорий и установления административных границ (границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований).

Вторая группа изменений связана с уточнением полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по принятию решений о проведении землеустройства, согласовании, утверждении землеустроительной документации. Законопроектом предусматривается исключение избыточных функций Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, связанных с проведением землеустройства - утверждение землеустроительной документации, проведение экспертизы землеустроительной документации и заменено на проверку землеустроительной документации по территориальному землеустройству при включении ее в состав документов государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства.

Третья группа изменений направлена на защиту правообладателей земельных участков (собственников, землевладельцев, землепользователей, арендаторов, собственников объектов недвижимости, обладателей сервитута) при образовании новых земельных участков и прекращении существования исходных земельных участков.

В частности, закон «О землеустройстве» дополняется главой III¹ (статьи 18¹-18¹⁵) «Формирование земельных участков», главой III² (статьи 18¹⁶-18¹⁹) «Порядок установления, изменения, восстановления границ зон с особыми условиями использования территорий» и главой III³ (статьи 18²⁰-18²⁴) «Порядок установления административных границ». Из них глава III² особенно важна для практики сохранения степных экосистем, так как под установлением (изменением) границ зон с особыми условиями использования территорий понимаются землеустроительные работы, выполняемые с целью определения границ действия ограничений (обременений) прав на земельные участки.

- ✓ **«Изменения, которые вносятся в Правила ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998 г. № 219» утверждены постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2006 г. № 710.**

- ✓ **«Методические указания по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка» утверждены приказом Министерства экономического развития и торговли РФ (Минэкономразвития России) от 12 августа 2006 г. № 222.**

Указания разработаны во исполнение пп. 11 и 13 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденных постановлением Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316. Речь идет о временном определении кадастровой стоимости вновь образованных и т.п. земельных участков впредь до проведения очередной кадастровой оценки. Кадастровая стоимость этих земельных участков определяется путем применения средней кадастровой стоимости земель соответствующей категории целевого назначения и группы земель для ближайшего уровня учета (муниципального района, городского округа или субъекта федерации) к площади участка (умножением средней стоимости на площадь). В случае образования нового единого землепользования его кадастровая стоимость определяется как сумма кадастровых стоимостей, входящих в его состав обособленных (условных) земельных участков. В случае образования нового земельного участка с более чем одним видом разрешенного использования его кадастровая стоимость определяется путем умножения значения удельного показателя кадастровой стоимости земель того вида разрешенного использования земельного участка, для которого указанное значение наибольшее, на площадь земельного участка. В случае изменения площади земельного участка при упорядочении его границ кадастровая стоимость изменяется пропорционально изменению площади земельного участка. В случае изменения вида разрешенного использования земельного участка в составе земель сельскохозяйственного назначения и в составе земель особо охраняемых территорий и объектов его кадастровая стоимость определяется путем умножения среднего для муниципального района (городского округа) значения удельного показателя кадастровой стоимости земель соответствующего назначения группы или вида объединений, соответствующих измененному виду разрешенного использования, на площадь земельного участка; в случае изменения вида разрешенного использования земельного участка в составе земель лесного фонда его кадастровая стоимость не изменяется.

Не смотря на многие положительные изменения в законодательстве, в целом есть ряд проблем как законодательного, так и практического плана на всех уровнях – от федерального до местного. Необходимы новые правовые механизмы охраны природы. так, например, сейчас рассматривается федеральный законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд». Предоставление органам исполнительной власти всех уровней (федерального, субъектов федерации, муниципального) права резервировать земельные участки для, соответственно, государственных нужд, нужд субъекта федерации и нужд муниципалитета, в том числе путем выкупа, могло стало бы дополнительным инструментом для развития экосети.

На местном уровне в степных регионах вопросов и проблем с обеспечением природоохранной политики также много. Пока в России не удастся остановить деградацию природы, хозяйства и сельского населения, которое в условиях нищеты вынуждено заниматься нелегальными промыслами и браконьерством. На селе не работают такие саморегулирующие социальные механизмы охраны природы и использования биоресурсов, как: деятельность местных охотничьих коллективов и их прикрепление к охотничьим хозяйствам, коллективное пользование водоемами, передача в пользование деревень и поселков участков побережий морей, озер и рек, общественное управление пастьбой скота и сенокосением, сбором ягод, грибов и орехов.

Современная политическая и экономическая ситуация в России вносит существенную коррекцию в стратегию охраны живой природы. Для реализации, намеченной Президентом России административной реформы, в ближайшее время актуальным станет вопрос о распоряжении землями федеральной, региональной и муниципальной собственности при разделении полномочий органов государственного управления и органов местного самоуправления. Согласование вопросов, связанных с экологической регламентацией землепользования, созданием охраняемых природных территорий, формированием и управлением региональными и локальными экологическими сетями, столкнется с неопределенностью и незаконченностью регламентации множества административных и экономических действий.

В целом, проблемы и сложности развития экосетей в России следующие:

- ✓ нет опыта продажи земель и экологического регулирования земельного рынка;
- ✓ не созданы инструменты защиты в земельном рынке общественных интересов, в т.ч. развития территориальных форм охраны природы;
- ✓ практически отсутствует профессиональная подготовка специалистов-экологов, которые должны контролировать земельный рынок и выполнение в нем экологических требований;
- ✓ не проведены превентивные действия по резервированию земель и оптимизации системы землепользования;
- ✓ не созданы ресурсы для экологической реставрации земель для целей формирования экосетей и т.д.

Эти же проблемы характерны и для Украины и Молдовы.

Украина

Основные трудности при сохранении и восстановлении степных участков через создание экосетей связаны с такими причинами:

1. Нерациональное землепользование и социально-экономический кризис;
2. Несовершенство природоохранной законодательной и нормативно-правовой базы ;
3. Несогласованность действий различных ведомств;
4. Отсутствие должного контроля над состоянием окружающей среды;
5. Отсутствие открытости в принимаемых решениях.

Молдова

Аналогичные причины вызывают трудности при сохранении и восстановлении степных экосистем и в Молдове

5. Оценка альтернативных механизмов охраны и восстановления степей

Альтернативными созданию и развитию экосетей следует считать механизмы, направленные на экологизацию аграрного производства и оптимизацию землепользования. При этом главным принципом должно быть сохранение биоразнообразия в процессе его использования, а главным методом – дифференциация режимов использования земель в степной зоне, среди которых по площади желательнее преобладание полуприродных и природных экосистем. Тогда существование высокопродуктивной пашни снимает нагрузки с прилегающих земель, обеспечивает резерв для их экологической реставрации, позволяет снизить пресс выпаса на полуприродные травяные экосистемы.

Что касается типизации инструментов охраны и восстановления степей, то тут следует рассмотреть регулятивные и стимулирующие механизмы экологической/сельскохозяйственной политики.

Предложенные ниже альтернативные инструменты касаются решения конкретных проблем с деградацией степей или оптимизации управления степными территориями в целом. Список вариантов далеко не полный. Он включает основные подходы, используемые в мировой практике, которые можно было бы адаптировать для Молдовы, России, Украины. При выборе оптимальных вариантов важно, прежде всего, разработать критерии их сравнительной оценки, учитывающие как экологическую, так и социально-экономическую эффективность, а также связанные с осуществлением конкретного варианта затраты. Список ориентировочных критериев включает:

- ✓ Экологическую эффективность
- ✓ Экономическую стоимость

- ✓ Устойчивость планируемых результатов в долгосрочной перспективе, стабильность создаваемых/ регулируемых социо-эколого-экономических систем (в том числе агроэкосистем);
- ✓ Необходимость расширения существующей институциональной базы для осуществления альтернативного механизма
- ✓ Необходимость доработки правовой базы для осуществления альтернативного механизма
- ✓ Социальные преимущества и риски.

При оценке альтернативных вариантов важно также учитывать традиционные знания / подходы местного населения к природопользованию, существующую систему налогообложения в области использования природных ресурсов и возможности ее реформирования, распределение прав собственности на землю и другие природные ресурсы, цели/ задачи управления, имеющиеся ресурсы и предыдущий опыт на данной и ли подобных территориях.

Среди возможных регулятивных инструментов (механизмы жесткого контроля) следует назвать следующие:

- ✓ Запрет на определенные виды (способы) хозяйственной деятельности (например, распашку, внесение удобрений и т.п.);
- ✓ Передача природных или искусственно созданных степей/ агростепей в частную собственность/ пользование на определенных условиях (экологические обязанности природопользователей, закрепление категории и/или целевого назначения земель);
- ✓ Установление нормативов использования природных ресурсов на условиях оплаты и с контролем по соблюдению;
- ✓ Жесткая система штрафов за нарушение экологического законодательства природопользователями.

Эти инструменты могут применяться в комплексе или по отдельности и в основном требуют развитой институциональной базы, включая административные возможности и ресурсы контролирующих органов по охране окружающей среды, которые выполняют функции установления нормативных требований и контроля их выполнения. Также большое значение при использовании этих инструментов имеет повышение уровня знаний природопользователей в области охраны степей и экологического законодательства.

Более действенными считаются экономические (стимулирующие) инструменты, которые включают:

- ✓ Выплаты (субсидии), налоговые и иные льготы землевладельцам/ землепользователям, например в рамках агроэкологических программ;
- ✓ Компенсационные схемы за осуществление мероприятий по охране степей, их восстановлению, повышению ценности;
- ✓ Развитие экотуризма/ агротуризма;
- ✓ Развитие традиционных и/или инновационных форм хозяйствования местного населения (заготовка лекарственных растений, народные промыслы и т.п.), которые способствуют сохранению экологической ценности территорий и/или видов;
- ✓ Привлечение к управлению степными территориями экспертов через механизмы земельного сервитута;
- ✓ Создание траст-фондов как способа аккумулирования доходов от эксплуатации природных ресурсов степей

Такие инструменты стимулируют заинтересованность местного населения и других заинтересованных лиц в сохранении и восстановлении степей и могут обеспечить достижение природоохранных результатов в долгосрочной перспективе. Дополнительным преимуществом таких инструментов является стимулирование экономического развития, поддержка развития сельской местности и в некоторых случаях – создание новых рабочих мест.

Использование как регулятивных, так и стимулирующих инструментов связано с риском передачи земель для хозяйственной деятельности, не совместимой с природоохранными приоритетами, например при планировании крупных проектов по развитию (строительству промышленных предприятий, инфраструктуры, торговых центров и т.д.). Такие возможности обязательно должны учитываться при планировании национальной, региональной и местной экологической политики.

Законодательные и практические возможности России, Украины и Молдовы по использованию альтернативных механизмов охраны и восстановления степей несколько отличаются и определяются, прежде всего, уровнем развития системы управления в области охраны окружающей среды и проблемами по контролю соблюдения законодательства.

Среди общих законодательных и практических недоработок в национальных правовых системах всех рассматриваемых стран:

- ✓ отсутствие правового определения природоохранного сервитута и особенностей его процедуры;
- ✓ отсутствие государственных программ восстановления степей;
- ✓ слабая (в основном в РФ и Украине) проработка экономических механизмов стимулирования сбалансированного ведения сельского хозяйства, восстановления природных систем.

Ниже остановимся детально на одном из аспектов правового обеспечения альтернативных механизмов охраны и восстановления степей в анализируемых странах, а именно насколько существующие правовые нормы позволяют интегрировать природоохранные требования в систему ведения сельского хозяйства в степной зоне.

Российская Федерация

В РФ правовые возможности использования альтернативных вариантов восстановления и охраны степей базируются, прежде всего, на нормах по охране земель и экологической безопасности в сельском хозяйстве. Эти вопросы регулируются Земельный кодекс Российской Федерации (2001), Федеральным законом "О мелиорации земель" (2007), Постановление Правительства РФ от 15.11.2006 N 689 "О государственном земельном контроле", другие законы и подзаконные нормативно-правовые акты.

Эти законодательные акты направлены на предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности и обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности (п. 2 ст. 12 ЗК РФ).

Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем и способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Наиболее негативными (вредными) воздействиями на земельные участки закон признает радиоактивное и химическое их загрязнение. Порядок использования таких земель определяет Правительство РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиационного и химического воздействия.

Правовой аспект охраны земель в Российской Федерации находит свое проявление в установлении законами, другими правовыми актами способов и нормативов рационального использования земель, в возложении на правообладателей земельных участков природоохранных обязанностей, в установлении различных форм земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, правил рационального землепользования и привлечения к ответственности нарушителей земельного правопорядка.

В целях охраны земель разрабатываются федеральные, региональные и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Оценка состояния земель и эффективности предусмотренных мероприятий по охране земель проводится с учетом экологической экспертизы, установленных

законодательством санитарно-гигиенических и иных норм и требований. Внедрение новых технологий, осуществление программ мелиорации земель и повышения плодородия почв запрещаются в случае их несоответствия предусмотренным законодательством экологическим, санитарно-гигиеническим и иным требованиям.

Для оценки состояния почвы в целях охраны здоровья человека и окружающей среды Правительством РФ устанавливаются нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ, вредных микроорганизмов и других загрязняющих почву биологических веществ. При проверке соответствия почвы экологическим нормативам проводятся почвенные, геоботанические, агрохимические и иные обследования.

Порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, установления охранных зон, сохранения находящихся на этих землях жилых домов, объектов производственного назначения, объектов специального культурно-бытового обслуживания населения, проведения на этих землях мелиоративных и культуртехнических работ определяет Правительство РФ с учетом нормативов предельно допустимых уровней радиоактивного и химического воздействия. Общие правила определения нормативов предельно допустимых уровней радиоактивного и химического воздействия предписаны ФЗ от 10 января 2002 г. "Об охране окружающей среды". Государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности населения установлено ФЗ от 9 января 1996 г. "О радиационной безопасности населения".

Предельно допустимые нормы применения минеральных удобрений, средств защиты растений, стимуляторов роста и других агрохимикатов в сельском хозяйстве устанавливаются в дозах, обеспечивающих соблюдение нормативов предельно допустимых остаточных количеств химических веществ в продуктах питания, охрану здоровья, сохранение генетического фонда человека, растительного и животного мира. Эти нормативы утверждаются специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологической службы.

Вопросы использования агрохимикатов регулируются федеральным законом «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ. Закон требует прежде всего от владельцев земельных участков следить и не допускать нежелательных концентраций в почве вредных веществ (пестицидов, удобрений). Некоторые из названных веществ вообще запрещается использовать. Поэтому утверждены списки веществ, которые применять запрещено. Если они применяются, это серьезные правонарушения, за которые следует строгая юридическая ответственность, вплоть до уголовной. Что касается разрешенных к применению веществ, то здесь необходимо соблюдать правила и нормы, порядок транспортировки, хранения и использования, сроки, дозировку. При соблюдении всех условий и осторожном обращении с пестицидами и ядохимикатами можно избежать причинения вреда почве. Он может быть минимальным и устраняется естественными процессами в окружающей природной среде. Для сельского хозяйства действует Перечень химических и биологических средств борьбы с вредителями, болезнями растений, сорняками, регуляторов роста растений, разрешенных для применения в сельском хозяйстве, который ежегодно обновляется. Перечни устанавливаются соответствующими заинтересованными органами, в данном случае Минсельхозом РФ по согласованию и с утверждением Минздрава РФ и органов охраны окружающей среды Минприроды РФ.

Для предотвращения деградации земель, восстановления плодородия почв и загрязненных территорий допускается консервация земель с изъятием их из оборота в порядке, установленном постановлением Правительства РФ (п. 6 ст. 13 ЗК РФ). Так, Положение о порядке консервации деградированных сельскохозяйственных угодий и земель, загрязненных токсичными промышленными отходами и радиоактивными веществами"

утверждено постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. N 555.

Предписания нормативных правовых актов о рациональном использовании земель реализуются правообладателями земельных участков. Закон (ст. 13 ЗК РФ) обязывает их проводить мероприятия по:

- ✓ сохранению почв и их плодородия;
- ✓ защите земель от воздушной и ветровой эрозии, селей, подтопления, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и других негативных (вредных) воздействий, в результате которых происходит деградация земель;
- ✓ защите сельскохозяйственных угодий и других земель от заражения бактериально-паразитическими и карантинными вредителями и болезнями растений, зарастания сорными растениями, кустарниками и мелколесьем, иных видов ухудшения состояния земель;
- ✓ ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель;
- ✓ сохранению достигнутого уровня мелиорации;
- ✓ рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот;
- ✓ сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель.

При проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

Согласно Ст. 13 (п.8) Земельного кодекса, в целях повышения заинтересованности собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков в сохранении и восстановлении плодородия почв, защите земель от негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности может осуществляться экономическое стимулирование охраны и использования земель в порядке, установленном бюджетным законодательством и законодательством о налогах и сборах.

Приоритетным для России, впрочем, как и для Украины и Молдовы, было бы совершенствование экономических механизмов природопользования, в частности по таким направлениям как:

- ✓ оптимизация платежей за природопользование с учетом экологической значимости территорий и природных ресурсов;
- ✓ введение стимулирующих рычагов в систему платы за землю;
- ✓ пересмотр системы платы и штрафов за загрязнение окружающей природной среды, деградацию земель и т.д.;
- ✓ определение правового статуса, задач, направлений работы и т.д. экологических фондов.

В настоящее время нет единого определения статуса экофондов и их руководящих органов. В регионах, как правило, средствами фондов распоряжаются или исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, или территориальные органы Госкомэкологии России. Эффективному формированию средств экологических фондов и их рациональному использованию мешает отсутствие четкой системы управления в этой сфере.

Предложенные альтернативные инструменты касаются решения конкретных проблем с деградацией степей или оптимизации управления степными территориями в целом. Список вариантов далеко не полный. Он включает основные подходы, используемые в мировой практике, которые можно было бы адаптировать для России, Украины, Молдовы. При выборе оптимальных вариантов, кроме указанных критериев выбора, необходимо учитывать традиционные знания / подходы местного населения к природопользованию, существующую систему налогообложения в области использования природных ресурсов и возможности ее реформирования, распределение прав собственности на землю и другие

природные ресурсы, цели/ задачи управления, имеющиеся ресурсы и предыдущий опыт на данной и ли подобных территориях.

Украина

В Украине также как и в РФ, широко развита система правовых норм по экологической безопасности в сельском хозяйстве. Требования по охране и рациональному использованию земель (в том числе в пределах степных территорий) широко отображены в экологическом, в частности земельном законодательстве, например в законе «Про охрану окружающей среды», Земельном кодексе, Законе «Про охрану животного мира» (что касается охраны местообитаний) и т.д. Эти законы устанавливают экологические обязанности природопользователей и регламентируют механизмы охраны земель и государственного контроля.

В Законе Украины «Об охране земель» (2003), регламентируется внедрение мероприятий по охране земель при осуществлении отдельных видов хозяйственной деятельности. При осуществлении хозяйственной деятельности на землях сельскохозяйственного назначения требуется реализация комплекса мероприятий по сохранению производительности сельскохозяйственных угодий, повышения их экологической стойкости и плодородия почв, а также ограничения их исключения (выкупа) для несельскохозяйственных потребностей.

Также в законе «Об охране земель» декларируется внедрение природно-сельскохозяйственного, эколого-экономического, противозерозионного и других видов районирования (зонирования) земель; разработка общегосударственных и региональных программ использования и охраны земель; внедрение мероприятий охраны плодородия почв, включая агрохимическую паспортизацию, ограничение распахивания пастбищ и сенокосов и тому подобное. Предусматриваются мероприятия рекультивации земель,

К сожалению, механизмы планирования и осуществления таких мероприятий, а также их финансирования не регламентируются.

В законе «О мелиорации земель» (2000) в качестве одного из приоритетов мелиорации земель определено сохранения природных ландшафтов, территорий и объектов ПЗФ, других территорий, которые подлежат особой охране. Также в этом законе указаны такие требования:

- ✓ по включению оценки влияния на окружающую среду в проектную документацию на создание мелиоративных систем;
- ✓ по включению к кругу обязанностей пользователей и владельцев мелиорируемых земель сохранения и возобновления плодородия почв, биологического разнообразия и экологического равновесия в окружающей среде.

Действуют в Украине и нормы по использованию агрохимикатов в сельскохозяйственном производстве (например, закон Украины «Про пестициды и агрохимикаты» (1995), подзаконные нормативно-правовые акты), которые устанавливают обязанности землепользователей/собственников земельных угодий по безопасному использованию агрохимикатов и устанавливают систему государственного контроля в этой отрасли на уровне Минагрополитики.

В Украине также принята Концепция сбалансированного развития агроэкосистем в Украине на период до 2025 года (Приказ Минагрополитики, 2003). Ее целью является создание предпосылок для развития сбалансированного (устойчивого) развития агроэкосистем и приостановки негативных процессов, которые происходят в них. Один из приоритетов - разработать порядок и внедрить экономическое стимулирование землевладельцев и землепользователей относительно ведения экологически сбалансированной сельскохозяйственной деятельности.

В указанной концепции также ставится цель формирования экосети на сельскохозяйственных землях, внедрение ресурсосохраняющих и неизнуряющих агротехнологий путем:

- ✓ увеличение доли сельскохозяйственных угодий экстенсивного использования (сенокосов, пастбищ);
- ✓ уменьшение площади пахотных земель до 37-41% территории страны путем выведения из пашни склонов крутизной свыше 3 градусов, земель водоохранных зон, деградированных, малопродуктивных и техногенно загрязненных сельскохозяйственных угодий;
- ✓ расширение площади защитных лесных полос и других защитных насаждений;
- ✓ создания новых и расширения площади существующих территорий и объектов ПЗФ в пределах сельскохозяйственных угодий;
- ✓ создания условий для обеспечения непрерывности природных участков в пределах сельскохозяйственных угодий;
- ✓ обеспечения внедрения новейших экологически сбалансированных технологий в сельском хозяйстве и поддержка развития биологического земледелия; экономического стимулирования собственников земли но землепользователей по ведению экологически сбалансированной сельскохозяйственной деятельности и тому подобное.

Признается необходимым создать условия для сохранения и возобновления биоразнообразия в рамках сельскохозяйственной деятельности. Предложены конкретные направления деятельности в отраслях растениеводства, животноводства, микробиологии и вирусологии. В частности, в животноводстве предлагается:

- ✓ разработка и внедрение системы мероприятий по сохранению традиционных пород сельскохозяйственных животных;
- ✓ сохранение и оптимизация использования генофондов сельскохозяйственных животных с учетом особенностей конкретных агроэкосистем;
- ✓ разработка индикаторов биоразнообразия животного мира в связи с ведением сельскохозяйственной деятельности и тому подобное.
- ✓ В растениеводстве предлагается:
- ✓ разработка системы мероприятий по сохранению и широкому внедрению традиционных сортов сельскохозяйственных растений;
- ✓ разработка индикаторов биоразнообразия растительного мира;
- ✓ агроэкологическое районирование сортов с конкретными рекомендациями относительно особенностей технологии их выращивания в разных агроэкосистемах;
- ✓ создания банка генов хозяйственно-ценных культур, а также дикорастущих форм растений, которые используются в селекционном процессе;
- ✓ проведение научных исследований в отрасли растениеводства (культивирование клеток и тканей и тому подобное) и широкому внедрению их результатов.

Предлагается также внедрение агроэкологического моделирования агроэкосистем разного уровня на основе системного подхода к их оценке.

К сожалению, план действий по внедрению стратегии не разработан, открытым остается вопрос финансирования предложенных направлений и порядка их осуществления на местах.

Что касается стимулирующих механизмов устойчивого развития агроэкосистем, то их возможность определена во многих законодательных актах Украины, но в общем виде как стимулирование в системе охраны окружающей среды. Так, согласно Ст. 48 Закона «Об охране окружающей среды», существуют такие возможности стимулирования как:

- ✓ предоставление льгот при налогообложении предприятий, учреждений, организаций и граждан в случае реализации ими мероприятий по рациональному использованию природных ресурсов и охраны окружающей естественной среды, при внедрении очистительного оборудования и оборудования для утилизации и обезвреживания отходов, а также приборов контроля за состоянием окружающей естественной среды и источниками выбросов и сбросов загрязняющих веществ, выполнении других мероприятий, направленных на улучшение охраны окружающей естественной среды;
- ✓ предоставление на льготных условиях краткосрочных и долгосрочных займов для реализации мероприятий по обеспечению рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды и т.д.

Практика стимулирования именно экологически сбалансированной сельскохозяйственной деятельности из национального или областных фондов охраны окружающей среды или других источников отсутствует. Стимулируется только развитие сельского хозяйства в целом на уровне областных/ местных бюджетов. Специализированные

целевые фонды по стимулированию экологически сбалансированной сельскохозяйственной деятельности не созданы и соответствующие законодательные инициативы отсутствуют.

Молдова

В Молдове максимально полно по сравнению с РФ и Украиной произошло нормативное закрепление экологизации сельского хозяйства, что создает необходимые правовые предпосылки по введению экономических механизмов стимулирования таких методов хозяйственной деятельности (прежде всего, сельского хозяйства) на не имеющих заповедного статуса степных территориях, которые максимально будут способствовать сохранению экологической ценности этих территорий.

Согласно закону «Об экологическом сельскохозяйственном производстве» (Ст. 3), провозглашаются следующие общие принципы экологического сельскохозяйственного производства:

а) создание разнообразных устойчивых сбалансированных агроэкосистем, обеспечивающих охрану природных ресурсов, здоровья и жизни потребителей;

б) недопущение применения любых загрязняющих технологий и ограничительное регулирование использования химико-синтетических веществ и осуществления потенциально разрушительных сельскохозяйственных работ;

в) защита и увеличение разнообразия путем выбора видов и сортов растений, а также методов выращивания животных, что может способствовать гармонизации экологического сельскохозяйственного производства с естественными возможностями земли;

г) создание производственных структур и сбалансированных севооборотов, в которых основная роль принадлежит сортам и породам с высокой степенью адаптации и генетической устойчивости к болезням и вредителям;

д) применение в растениеводстве и животноводстве современных технологий, соответствующих требованиям видов, сортов и пород;

е) постоянное поддержание и повышение естественного плодородия почвы, а также интеграция системы растениеводства и системы животноводства;

ж) создание механизмов размещения в пространстве экологического сельскохозяйственного производства, обеспечивающих существование устойчивых сбалансированных агроэкосистем и делающих возможным структурирование географической конфигурации, стимулирующее природные процессы самоочищения и восстановления почв, снижения концентрации загрязнителей в почве и позволяющее предупредить их попадание из почвы в растения, водоемы и атмосферу, держать под контролем источники загрязнения;

з) осуществление предпринимательской деятельности в области экологического сельскохозяйственного производства на принципе добровольности.

Что касается конкретных методов ведения экологического сельскохозяйственного производства, то они должны соответствовать следующим требованиям (Ст. 5):

а) соблюдение принципов экологического сельскохозяйственного производства;

б) не использование удобрений и средств для улучшения структуры почвы, пестицидов, пожнивных остатков, стимуляторов роста, пищевых добавок, ингредиентов, применяемых при приготовлении пищевых продуктов, веществ, используемых для откорма животных, средств для уборки и дезинфекции складов, помещений для содержания скота и других веществ, кроме допустимых к применению в экологическом сельскохозяйственном производстве;

в) использование семян и/или растительного посадочного материала, выращенного методами экологического производства;

г) не использование генетически модифицированных организмов и их производных, за исключением средств, применяемых в ветеринарной медицине.

Основными принципами экологического сельскохозяйственного производства являются:

а) исключение любых загрязняющих технологий;

- b) создание производственных структур и сбалансированных севооборотов, в которых главную роль играют породы, виды и сорта с высокой степенью адаптации;
- c) постоянная поддержка и улучшение естественного плодородия почв;
- d) интеграция системы животноводства и системы растениеводства и производства продуктов растениеводства;
- e) экономное использование традиционных энергетических ресурсов и максимальная их замена путем рационального использования вторичных ресурсов;
- f) использование в растениеводстве и животноводстве технологий, удовлетворяющих требованиям видов, сортов и пород.

Предполагается постепенная конверсия на экологическое сельскохозяйственное производство. Для стимулирования этого процесса предусмотрены такие механизмы как (Ст. 8, , 10)

- ✓ Инспекция и сертификация экологического сельскохозяйственного производства аккредитованным и уполномоченным органом;
- ✓ Создание Фонда стимулирования экологического сельскохозяйственного производства, который ежегодно утверждается в составе государственного бюджета.

Средства Фонда стимулирования экологического сельскохозяйственного производства используются в следующих направлениях:

- a) субсидирование хозяйствующих субъектов - производителей экологической сельскохозяйственной продукции в период конверсии в целях исключения негативных последствий от уменьшения объемов производства, выражающихся в снижении их доходов;
- b) субсидирование процентов по банковским кредитам, используемым для внедрения технологий экологического сельскохозяйственного производства.

Порядок управления средствами Фонда стимулирования экологического сельскохозяйственного производства устанавливается положением, утверждаемым Парламентом.

Таким образом, в Молдове имеются предусловия для экономического стимулирования экологически сбалансированного природопользования, что может оказаться эффективным в работе по охране и восстановлению степей, особенно если будут учтены связанные с использованием таких инструментов экологические риски.

6. Обзор существующих трансграничной кооперации и варианты для охраны и восстановления степей, включая обзор нормативной базы (правового поля)

Приоритетной задачей является интеграция природоохранной деятельности стран (Украина, Россия, Казахстан, Монголия, Китай) в пределах Евразийского Степного коридора, которая обеспечит взаимодополняемость их национальных экосетей и объединение Пан-Европейской и Центральноазиатской экосети. В этом направлении выполнялись такие проекты ГЭФ, как «Разработка экологической сети Центральноазиатского региона в целях долгосрочного сохранения биологического разнообразия» (2003; Казахстан, Узбекистан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан), «Сохранение биоразнообразия в приграничном Галицко-Слобжанском коридоре» (2003; Польша, Украина, Россия), «Создание экологических сетей в приоритетных экорегионах России» (2002), «Подготовка стратегической программы действий (СПД) для бассейна Днепра и механизмы ее реализации» (2001; Украина, Россия, Беларусь) и др. При формировании рынка земли в России возникает острая необходимость в финансовой поддержке территориальной охраны биоразнообразия в староосвоенных регионах России. Эти работы могли бы объединить интеграционные процессы в приграничных степных районах стран СНГ.

Российская Федерация

Важным в вопросах трансграничной кооперации является заключение двух-, многосторонних договоров. Примером таких соглашений может служить подписанное министром природных ресурсов РФ и министром экологии и природных ресурсов Молдавии Соглашение между правительством РФ и правительством Республики Молдова о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Согласно этому документу, стороны будут осуществлять сотрудничество в сфере охраны атмосферного воздуха от вредного воздействия; охраны и рационального использования водных ресурсов, сохранения биоразнообразия, водных биологических ресурсов; охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, их мест обитания.

Украина

Примером трансграничного документа может служить Соглашение о создании и управлении трансграничной ООПТ на территории Молдовы, Румынии и Украины в дельте Дуная и низовьях Прута с целью:

- ✓ поддержания и улучшения состояния природного ландшафта и его особенностей;
- ✓ сохранения природного наследия (фауна, флора, местообитания) и его экологических характеристик;
- ✓ поддержания и улучшения состояния культурного наследия;

- ✓ распространения информации и пропаганды сохранения природного и культурного наследия среди населения природоохранной зоны;
- ✓ управления хозяйственной, социальной и культурной деятельностью исходя из принципов устойчивого развития и таким образом, чтобы данные виды деятельности способствовали достижению целей создания природоохранной зоны.

При этом Стороны обязуются:

- ✓ гармонизировать методы управления территорией и координировать осуществляемые мероприятия посредством составления всеобъемлющей программы действий, имея ввиду разработку в последующем совместного менеджмент-плана;
- ✓ координировать проводимые исследования и мониторинг флоры и фауны;
- ✓ содействовать обмену информацией и опытом между специалистами и органами управления, ответственными за охраняемые территории, в том числе путём осуществления совместных обучающих программ.

Порядок реализации Соглашения. Надзор за выполнением Соглашения осуществляет Совместная комиссия, формируемая на равных основаниях Сторонами и возглавляемая ими поочередно. Комиссия собирается не реже двух раз в год. Решения на заседаниях Комиссии принимаются консенсусом.

Заключение подобного Соглашения по охране трансграничных степных участков существенно улучшило бы охрану и восстановление этого типа экосистем

Молдова

Одним из приоритетов политики Молдовы является вступление в ЕС. В этой связи сближение с природоохранным законодательством ЕС является как важнейшим вызовом, так и основным приоритетом для Министерства экологии и природных ресурсов. Министерство экологии и природных ресурсов Молдовы прилагает серьезные усилия для выполнения этой задачи. Министерство привлекает поддержку от ряда партнеров (Латвии, ТАСИС, ОЭСР/СРГ ПДОС) для развития потенциала, гармонизации национального законодательства и приведения стандартов качества водных ресурсов в соответствие с директивами ЕС.

7. Анализ различия между международным управлением, направленным на местообитание и национальным планом управления – национальное понимание плана управления, включая структуру, нормативную базу, цели внедрения и т.п.

Зарубежный опыт по менеджмент-планированию

Усовершенствование законодательного обеспечения управления природоохранными территориями – одна из важных задач экологической политики в Молдове, России и Украине. Ее выполнение должно непременно предусматривать надлежащее планирование, которое является одной из функций государственного управления.

Планирование включает определение целей, задач, мероприятий, графика работ, ответственных лиц и т.п. и должно проводиться как по вопросам развития заповедного дела в целом, так и для отдельных природоохранных территорий.

На современном этапе развития природоохранного дела чрезвычайно важно использовать положительный западноевропейский опыт в создании эффективной системы управления (и планировании управления) всеми категориями территорий, которые имеют особую экологическую ценность, включая и те, что не входят в ПЗФ.

Подготовка менеджмент-планов требуется некоторыми международно-правовыми актами. Например, в соответствии с международно-правовой системой Рамсарской конвенции, менеджмент-планы готовятся для рамсарских угодий в соответствии с рекомендованным форматом. Также в соответствии с Конвенцией ЮНЕСКО "О защите мирового и культурного наследия"(1972), менеджмент-планы должны разрабатываться для участков, которых предлагается включить в Список мирового наследия. Разрабатываются менеджмент-планы и для биосферных заповедников в соответствии с Программой ЮНЕСКО "Человек и биосфера", тем не менее, здесь утвержденного формата нет, ведь в пределах этих заповедников объединяются земли разных форм собственности с разными приоритетами и возможностями управления.

Существуют и региональные правовые механизмы в области менеджмент-планирования для природоохранных территорий. Так, страны Европейского Союза должны разрабатывать менеджмент-планы для территорий сети Натура 2000. Директива о сохранении естественных сред обитания (1992) и другие законодательные акты Евросоюза поощряют страны, предоставляющие менеджмент-планам юридический статус, хотя это и может вызвать сложность относительно интеграции утвержденных планов к планам управления земельными, лесными и другими природными ресурсами. Значение менеджмент-планов в управлении территориями усиленно благодаря требованию относительно

стандартизации сбора данных относительно видов и территорий, которые являются важными для Евросоюза.

В некоторых странах руководители природоохранных территорий обязаны готовить менеджмент-планы в соответствии с национальным законодательством. Так, на руководителей национальных парков в Австралии и в Англии законодательно полагает обязательство готовить менеджмент-планы в течение установленного периода от момента учреждения парка. При этом во многих странах нормативно закрепляются требования относительно процедуры подготовки менеджмент-планов, а часто – и формат и содержание планов. В последнем случае снижается гибкость, повышается бюрократичность процесса, но облегчается процесс мониторинга, отчетности и контроля.

В отдельных случаях менеджмент-планы выступают в качестве подзаконных нормативно-правовых актов и предоставляют соответствующим организациям/администрациям, которые осуществляют управление, полномочия относительно управления территориями и использования государственных/общественных средств. В этих ситуациях нарушения требований менеджмент-плана может повлечь за собой юридическую ответственность. В любом случае, юридический статус менеджмент-плана является важным аргументом для обеспечения его надлежащего выполнения.

Законодательство отдельных стран может запрещать определенные виды хозяйственной деятельности, если они не разрешены менеджмент-планом. Так, может запрещаться не авторизованная планом интродукция новых видов растений и животных в национальные парки. Все эти законодательные требования должны тщательно учитываться при подготовке менеджмент-планов.

В Испании законодательно закреплены основные принципы управления природными ресурсами, в частности биологическими, при этом администрации природоохранных объектов обязуются готовить менеджмент-планы с регламентированной структурой. Такие планы имеют высшую юридическую силу по отношению к любым другим правовым инструментам планирования для обозначенных территорий. При этом к процессу менеджмент-планирования активно привлекаются местные органы власти и другие заинтересованные организации.

В Португалии регламентируется подготовка менеджмент-планов для охотничьих хозяйств и территорий, важных для поддержания охотничьих видов. При этом на местах создаются общественные консультативные советы по сохранению фауны и вопросов охоты (*Conselhos cinegeticos e da conservacao da fauna*), которые принимают участие в менеджмент-планировании и оказывают содействие в сбалансировании интересов ведения охотничьего хозяйства и сельского - , лесохозяйственной деятельности и охраны природы.

В Болгарии менеджмент-планы природоохранных объектов имеют фактически ту же самую юридическую силу, что и проекты организации. В обоих типах документов регламентируются задачи, зонирования, режимы и т.п. Разрабатываются эти документы на заказ Министерства охраны окружающей природной среды и водных ресурсов Болгарии (или по согласованию с Министерством). Утверждаются проекты организации межсекторальными комиссиями, которые создает Министерство с представителями других заинтересованных министерств, местных органов власти, землевладельцев и т.п. Менеджмент-планы объектов местного значения утверждаются Министерством охраны окружающей природной среды и водных ресурсов, а для объектов национального значения необходимо также согласование с Кабинетом Министров. В любом случае происходит согласование с другими заинтересованными органами государственной власти. Обязанности из менеджмент-планирования и выполнение разработанных планов полагаются на дирекцию природоохранной территории. Если земельный участок, где расположена природоохранная территория, находится не в государственной собственности, Министерство окружающей природной среды и водных ресурсов согласовывает разработку менеджмент-плана и утверждает его.

В некоторых странах при отсутствии институциональных возможностей менеджмент-планирования для отдельных территорий, разрабатывают краткосрочные (на один или несколько лет) операционные планы для всей системы природоохранных территорий. Этот подход характерный в частности для некоторых стран Центральной Америки. В целом это улучшает систему управления центральными органами государственной власти, которые отвечают за природоохранную политику, но также при этом могут нивелироваться местные особенности и потребности отдельных территорий.

В целом, за последние несколько десятилетий в мире состоялось изменение парадигмы природоохранного законодательства в части планирования управления. Раньше законодательно

устанавливались преимущественно лишь запреты на определенные виды деятельности и ограничения относительно сроков и условий охоты. Сейчас нормативно требуется подготовка менеджмент-планов на основе демократических процедур с привлечением заинтересованных сторон. Однако часто законы содержат лишь фрагментарные требования из отдельных аспектов или шагов менеджмент-планирования и не имеют нормативное закрепление общей логики и завершенности цикла планирования. Еще одна слабость законодательства отдельных стран заключается в том, что часто требования менеджмент-планирования устанавливаются лишь для охотничьих хозяйств.

В то же время, много международных фондов, которые поддерживают развитие природоохранных территорий, требуют разрабатывать менеджмент-планы, которые рассматриваются как предпосылка постоянного управления территориями, эффективного использования средств и четкой отчетности. Именно поэтому особое значение приобретает адаптация Украиной успешного зарубежного опыта из менеджмент-планирования и развитие для этого соответствующей законодательной базы. Важно при этом, прежде всего, руководствоваться опытом стран Восточной и Центральной Европы, которые имели подобную украинской правовую систему и прошли гармонизацию с законодательной базой Евросоюза.

Одним из принципиальных вопросов относительно применения в Молдове, РФ и Украине зарубежных подходов к планированию управления природоохранными территориями является соответствие для украинского правового поля заимствованных понятий и процедур. Очертим лишь несколько основных вопросов:

1. Применяется ли в национальном законодательстве понятия *"менеджмент-план"/"план действий"/"план управления для территории"* и *"менеджмент-планирование"/"планирование управления"* и на кого возложены соответствующие обязанности по планированию управления?

2. Отображено ли в национальном законодательстве *"экосистемный подход"* к управлению, который в частности предусматривает интеграцию природоохранных и социально-экономических целей уже на стадии планирования и далее - осуществления?

В целом, менеджмент-планирование является эффективным инструментом на пути сохранения и постоянного использования ресурсов природоохранных территорий. Чтобы этот инструмент можно было эффективно использовать в Молдове, РФ, Украине, необходимо, решить вопрос юридического статуса менеджмент-планов и процедуры их разработки; оказывать содействие правовому и научно-практическому закреплению принципов экосистемного подхода в управлении экологически ценными территориями; распространять адаптированный заграничный опыт и знакомить заинтересованные стороны с их правами, возможностями и преимуществами от участия в менеджмент-планировании.

Российская Федерация

Правовым документом для охраняемых природных территорий являются индивидуальные Положения о заповедниках, национальных парках и заказниках, утвержденные соответствующими приказами МПР России.

В Российской Федерации действует приоритет международного права над национальным. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» международные договора (Конвенции), стороной которых является Россия, становятся составной частью национального законодательства. С вопросами сохранения биоразнообразия, в том числе путем менеджмент-планирования, связаны следующие международные договоры:

- ✓ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия;
- ✓ Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция);
- ✓ Конвенция о биологическом разнообразии. Рио-де-Жанейро, 1992;
- ✓ Общеввропейская стратегия сохранения биологического ландшафтного разнообразия. София, 1991;
- ✓ Севильская стратегия для биосферных резерватов.

Планы управления должны стать одним из основных механизмов реализации государственных и международных стратегий управления природной средой и сохранения биоразнообразия.

Для планомерного поступательного развития системы особо охраняемых природных территорий недостаточно общих требований закона. Необходимы документы программного характера,

определяющие цели и пути развития, методы достижения поставленных целей. Это нормативные документы общего стратегического направления, такие как:

- ✓ «Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» (1996);
- ✓ «Национальный план действий в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов Российской Федерации на 2001-2010 гг.».

В последнее десятилетие в России разработан ряд документов по долговременному стратегическому планированию. Это такие документы, как:

- ✓ “Концепция работы государственных природных заповедников и национальных парков Российской Федерации по экологическому просвещению населения” (1998);
- ✓ “Основные направления развития и организации деятельности государственных природных заповедников Российской Федерации на период до 2010 года” (2001);
- ✓ “Стратегия управления национальными парками” (2002);
- ✓ “Основные направления развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года”, утвержденными Приказом МПР России от 22.04.2003 № 342.

Планомерная реализация таких программных документов осуществляется через разработку индивидуальных планов управления для каждой особо охраняемой природной территории (хотя необходимость разработки таких планов и не требуется законодательно, а сами планы в основном разрабатываются в рамках грантовых проектов).

Помимо использования рекомендаций программных документов, при разработке плана управления ООПТ целесообразно определять пути реализации долгосрочных проектов (например, Схема организации и развития национального парка), а также проектных материалов по управлению природными ресурсами (например, материалы лесоустройства).

Отсутствие некоторых принципиальных нормативных актов не позволяет в настоящее время в полной мере приступить к реализации норм международного права по планированию управления ООПТ. К ним относятся такие, как: правовое обеспечение системы согласования интересов на международном, федеральном, региональном, муниципальном уровнях; принятие норм допустимых воздействий на экосистемы ООПТ; утверждение стабильной системы финансирования охраны природы в пределах ООПТ, особенно тех, где нет администраций.

Координация с планами регионального и местного развития. Все особо охраняемые природные территории входят в границы одного или нескольких административных районов (муниципальных образований). В связи с этим управление ООПТ невозможно эффективно планировать в пределах только их собственных границ, в отрыве от окружения, от комплексного планирования и проектирования, которое осуществляется в границах соответствующих административных образований. Важно, чтобы в план управления были включены или с ним согласованы территориальные межведомственные программы по снижению отрицательного воздействия на ООПТ, в частности, промышленного, сельскохозяйственного загрязнения, воздействий транспорта. Эти программы, в свою очередь, должны быть интегрированы в планы застройки и целевые региональные природоохранные программы.

В особенности, координация необходима с региональными программами социально-экономического развития. Эти программы составляются на срок 3-5 лет, а их разработка основана на тех же принципах совместного планирования, что и разработка плана управления охраняемой природной территории. Согласование этих двух систем планирования повышает возможности реализации новых идей и позволяет избегать конфликтов.

Выделение ООПТ с ее специфическими задачами в программах и планах развития, подготавливаемых органами местного самоуправления и Администрациями субъектов Российской Федерации, является одним из важнейших индикаторов интеграции ООПТ в контекст регионального развития.

Для этого есть соответствующие нормативно-правовые предпосылки. В соответствии со ст. 2 Закона «Об особо охраняемых природных территориях», все ООПТ учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем землеустройства и районной планировки.

При территориальном и градостроительном планировании на всех уровнях управления, в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (ст.31-37), должны предусматриваться мероприятия по охране окружающей природной среды, в том числе - по организации системы охраняемых природных территорий (СОПТ).

Наиболее полно о СОПТ говорится в Рекомендациях по охране окружающей среды в районной планировке. В частности, здесь указывается на разработку предложений по формированию оптимальной СОПТ, которая должна обеспечивать сохранность и воспроизводство природных ресурсов и генофонда, регулировать и компенсировать различные нарушения в экосистемах, а также способствовать, в комплексе с другими природоохранными мероприятиями, поддержанию экологического равновесия и благоприятной для жизни человека среды.

При планировании мероприятий на ООПТ следует принимать во внимание основные социально-экономические решения действующей территориальной и градостроительной документации. Для планирования на ООПТ важны региональные решения по демографической политике, развития промышленности, сельского, лесного, курортного хозяйств, туризма, сферы обслуживания населения, развитию транспортных связей, систем водообеспечения, энергоснабжения и связи, охране окружающей природной среды и т.д.

В то же время, план управления ООПТ должен быть сфокусирован, прежде всего, на целях и задачах охраняемой природной территории, потребности сохранения биоразнообразия и экологической целостности природных комплексов должны быть в центре внимания плана.

Украина

На сегодня в Украине основным документом, который определяет развитие заповедного дела, является Общегосударственная программа формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 гг. (2000). На уровне отдельных территорий и объектов ПЗФ Украины удобным инструментом управления могли бы стать комплексные менеджмент – планы (планы управления), которые должны иметь юридическую силу и могут разрабатываться на основе адаптации успешного зарубежного опыта. Использование менеджмент – планов разрешило бы организационно, методологически и содержательно в целом улучшить систему управления объектами экологической сети.

Термин "менеджмент-план" используется в очень немногих законодательных актах Украины. При этом отсутствует его правовое определение, не прописана процедура разработки и порядок использования менеджмент-планов. Этот термин применяется в законе Украины "Об Общегосударственной программе формирования национальной экологической сети Украины на 2000-2015 года" (2000), приложение 7, где к плану мероприятия включена разработка менеджмент-планов для водно-болотных угодий международного значения до 2015 года. Тем не менее, не понятно, как такие планы будут согласовываться с планами организации объектов ПЗФ (если водно-болотное угодье международного значения входит в состав ПЗФ), на кого будет возлагаться ответственность за их разработку, какими будут формат и цель таких планов и т.п.?

На сегодняшний день для территорий и объектов ПЗФ в Украине основными документами, которые имеют юридическую силу, есть проекты организации, положения, решения научно-технических советов заповедников и национальных природных парков, первичные учетные документы. В основном в этих документах устанавливаются цели, задачи, научные направления, организационное устройство объектов, особенности их использования и охраны с учетом категории объекта и его целевого назначения. Информация о режиме приводится также в летописях природы.

Таким образом, такая структура проектов организации, положений и т.п. повторяет отдельные элементы менеджмент-планов, хотя конечно, эти документы не являются равнозначными, в частности коренным образом отличаются их задачи, полнота охвата всех аспектов деятельности, наличие графиков работ, порядок разработки и т.п. Если, например, в

Украине проекты организации заповедников разрабатывают специализированные проектные организации и утверждает Минприроды, то менеджмент-планы в странах Евросоюза разрабатывают администрации природоохранных объектов с привлечением всех заинтересованных сторон. Детальное сравнение основных характеристик менеджмент-планов и проектов организации территорий (например, национальные природные парки) приводится в таблице ниже.

Еще одно понятие, которое активно используется в системе украинского природоохранного права, - это паспорта водно-болотных угодий международного значения. В соответствии с приказом Министерства экологии и природных ресурсов Украины от 27.12.2002 N 524 "Об утверждении структуры, содержания и порядка ведения паспорта водно-болотного угодья", этот паспорт представляет собой документ, который составляется с целью обеспечения контроля за состоянием этого угодья. Обязанности относительно ведения этих паспортов полагается на администрации учреждений природно-заповедного фонда, в пределах которых находятся эти угодья, а в случае их нахождения за пределами территорий природных заповедников, биосферных заповедников и национальных природных парков - на территориальные органы Минприроды по согласованию с пользователями (владельцами) земельных участков и других природных ресурсов. При этом паспорта разрабатываются администрациями учреждений природно-заповедного фонда, в пределах которых находятся эти угодья, и утверждаются Республиканским комитетом по экологии и природным ресурсам Автономной республики Крым, Государственными управлениями экологии и природных ресурсов в областях, городах Киеве и Севастополе. В случае расположения угодий за пределами территорий природных заповедников, биосферных заповедников и национальных природных парков - ответственность относительно разработки паспорта полагается на соответствующие территориальные органы Минприроды. Паспорт водно-болотного угодья в сравнении с менеджмент-планом констатирует состояние территории, а не определяет необходимые мероприятия управления; кроме того, паспорт разрабатывается и используется экспертами и не предусматривает привлечения заинтересованных сторон к планированию и собственно управления.

Разрабатываются в Украине и планы действий (планы охраны) для сохранности отдельных природных компонентов без территориальной привязки (например, для редчайших видов). Они фактически являются менеджмент-планами, хотя подобных примеров и немного, а процедура их утверждения нечеткая. Если такие планы разрабатывают по инициативе общественности, то их утверждение соответствующими органами государственной власти не регламентировано и проходит медленно.

Украинское общество охраны птиц еще в 2000 году разработало национальные планы действий для 17 видов птиц фауны Украины, которые к тому времени имели статус глобально уязвимых в соответствии с классификацией МСОП. Содействие утверждению этих планов действий в их обновленной редакции для 11 видов птиц, которые имеют статус глобально уязвимых ныне, есть одним из приоритетных задач Общества.

В рамках своей деятельности администрации территорий и объектов ПЗФ разрабатывают программы, (рабочие) планы деятельности по отдельным направлениям, включая планы научно-технических мероприятий, планы научно-исследовательских работ, производственно-финансовые планы, планы отдельных хозяйственных работ (в основном сезонных) и т.п. Тем не менее, эти планы разрознены, несвязанные между собой и являются краткосрочными (в основном годовыми).

Если же комплексные менеджмент-планы для объектов ПЗФ и разрабатывают по инициативе их администраций, общественности или других заинтересованных сторон, они не имеют юридической силы и стоит вопрос их официального утверждения. Именно поэтому необходима интеграция понятий менеджмент-плана и менеджмент-планирования в национальную правовую систему, которая разрешит улучшить управление территориями и объектами ПЗФ и повысить эффективность использования средств и сотрудничества с заинтересованными сторонами на местах.

Что касается применения экосистемного подхода в управлении природоохранными территориями, то он в украинском законодательстве зафиксирован декларативно. Так, внедрение принципов этого подхода включено к перечню задач координационных советов по вопросам формирования экологической сети (Закон "Об экологической сети", статья 12). Тем не менее, пока что в национальной правовой системе отсутствует определение экосистемного подхода, а также перечень принципов и нормативных требований относительно его практического применения.

В общем, экосистемный подход является стратегией интегрированного управления природными ресурсами, которое заключается в поддержании баланса между их охраной, восстановлением и постоянным использованием. Этот подход был разработан в рамках Конвенции об охране биологического многообразия (1992); его целью являются сохранение и восстановление экосистем, их производительности и качества жизни населения. Географические рамки применения этого подхода определяются границами экосистем. Экосистемный подход предусматривает интеграцию экологических, экономических и социальных факторов. При этом делают ударение на таких аспектах как ориентация на функциональные связи и процессы в экосистемах, содействие справедливому распределению естественных благ с учетом интересов местных общин, использование стратегий адаптивного управления, децентрализация управления природными ресурсами и обеспечение межведомственного взаимодействия.

В Украине de facto осуществляется поресурсовое управление, которое отображено в частности в распределении функций правового регулирования между разными органами государственной власти, включая, в том числе и государственные комитеты, которые отвечают за управление отдельными видами природных ресурсов. При этом иногда происходит дублирование функций отдельных органов власти; многие вопросы, которые могут быть решены на местном уровне, решаются на национальном или областном уровнях; а в управлении отдельными природными ресурсами не учитываются интересы сохранения биоразнообразия и экосистем в целом.

Управление природоохранными территориями в Украине также нуждается в определенной децентрализации, включая процедуру принятия решений, в частности относительно разработки менеджмент-планов или аналогичных по смыслу документов (проектов организации территории, паспортов и т.п.). Это должно способствовать более полному учету интересов всех заинтересованных сторон на местном уровне, в частности администраций территорий и объектов ПЗФ, местных органов самоуправления, население и т.п.

В системе использования природных ресурсов природоохранных территорий в Украине нужно также шире учитывать социально-экономические интересы местного населения, в частности вести выдачу лицензий на природопользование на основе принципов прозрачности, демократичности, справедливого распределения естественных благ, постоянного развития.

Экосистемный подход допускает также такие регулятивные мероприятия управления, как сенокосение, выпас скота, выжигание растительности и т.п., которые проводят с целью сохранения естественных комплексов в целом или определенных природных компонентов или процессов. В Украине такие регулятивные мероприятия не могут внедряться на территориях, где установлен суровый режим пассивной охраны с запретом хозяйственной и регулятивной деятельности (например, в пределах природных заповедников). В основном, площадь земель с регулятивным режимом в пределах заповедников не всегда достаточная. Между тем, регулятивные мероприятия нужны, например, для сохранности экосистем лугов или степных участков, предупреждение их зарастания кустарниково-древесной растительностью при отсутствии традиционного выпаса. Необходимость в регулятивных мероприятиях возникает также после не регулированных явлений, в частности пожаров, наводнений и т.п.

В [Таблице 1](#) (Приложение 1) приведен детальный анализ основных отличий и общих черт национального права (на примере Украины) и международного права (на примере

рекомендаций международной ассоциации Eurosite) по вопросам менеджмент-планирования природоохранными территориями. Подобные различия существуют и в России (Положения о заповедниках и других ООПТ).

Молдова

В Молдове понятие менеджмент-плана природных территорий законодательно четко не определено в рамках основных законодательных актов и требование по разработке менеджмент-планов не выдвигается.

Согласно Ст. 20, ч.3 Закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством», охраняемые природные территории функционируют на основании типовых положений. В случае необходимости центральным органом охраны окружающей среды по согласованию с Академией наук Молдовы на основе типового положения утверждаются положения для конкретных объектов и комплексов фонда охраняемых территорий. Типовые положения разрабатывает Министерство экологии и природных ресурсов (Ст. 7 Закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством»).

Учитывая более полную интеграцию национального молдавского законодательства с международными правовыми нормами по сравнению с РФ и Украиной, при планировании управления охраняемыми территориями здесь часто используются нормы международного экологического права, например Руководящие принципы для категорий управления охраняемых территорий Международного Союза Охраны Природы (МСОП). Эти руководящие принципы активно использовались в практике менеджмент-планирования одной из самых больших НПО в Молдове - экологическим обществом "BIOTICA".

Национальное законодательство допускает утверждение менеджмент-планов местными органами публичного управления. Так, закон "О местном публичном управлении" предполагает обсуждение и утверждение местными советами в частности территориальных планов землепользования, планов сохранения природных и исторических ценностей. Кроме того, при осуществлении такой деятельности местные власти могут влиять на государственное лесное и другие агентства.

Приоритет менеджмента охраняемых территорий провозглашен также в Национальной Стратегии и плане действий в области сохранения биологического разнообразия, которая предусматривает соответствующий менеджмент природных территорий, охраняемых государством, и расширение их площадей.

Молдавское законодательство также предусматривает возможность дифференцировать в определенной степени местные налоги и сборы для обеспечения экологической политики. В тоже время, эта компетенция лишена должного финансирования, государственной отчетности и определенного уровня экологических знаний и навыков местных властей. Поэтому привлечение донорских инвестиций и использование возможностей развития экосети позволили бы восполнить эти пробелы и улучшить социально-экологическую ситуацию.

Управление охраняемыми территориями учитывается в региональных планах развития.

Так, раздел охраняемых природных территорий должен быть в составе планов обустройства территории (Ст. 15. п. I Закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством»). Установление границ и режима деятельности в рамках природных охранных зон осуществляется при разработке генеральных градостроительных планов (Положение о природных и застроенных охранных зонах, утверждено Постановлением Правительства Республики Молдова № 1009 от 5 октября 2000 г.)

Кроме того, отдельные функции по менеджмент-планированию возложены на центральный орган охраны окружающей среды, который разрабатывает совместно с

заинтересованными министерствами, департаментами и другими центральными органами публичного управления.

В целом, необходимо совершенствование законодательства в области менеджмент-планирования охраняемых природных территорий, в частности его консолидации, закрепления правового статуса менеджмент-плана, определения ответственных лиц за его подготовку и осуществление, решение других административных и финансовых вопросов обеспечения менеджмент-планирования и его интеграции в систему управления охраняемыми природными территориями.

8. Управление охраняемыми и неохраняемыми степными территориями – возможности и трудности (нормативная база и обзор существующих практических схем)

Краткий обзор практических методов управления

Практическое управление степными территориями включает такие подходы как:

- 1) *Обработка почвы*: каткование, боронование, внесение удобрений, изъятие (редко – внесение) навоза;
- 2) *Агротехнические мероприятия по контролю растительности* (культуртехническая, лесотехническая мелиорация): выкашивание, топинг (срезание верхушек растений), выпас скота, интродукция диких копытных, внесение гербицидов, запрет или мораторий на выпас, введение системы оборота пастбищ, выжигание растительности;
- 3) *Контроль гидрологического режима*.

Все эти методы применяются для поддержания природного состояния степных экосистем и уменьшения риска их трансформации, например из-за вторжения деревьев и кустарников. Предложенные методы отличаются по масштабу использования и действию на дикую природу. Некоторые из этих подходов используются для решения конкретных проблем деградации степей, тогда как другие могут служить в качестве комплексных решений. Часто необходимо объединять несколько из подходов - например, выпас скота с контролем гидрорежима.

Обработка почв чаще всего используется при ренатурализации участков степей и для эффективного перераспределения питательных веществ. Контроль гидрологического режима важен в экотонах, на переувлажненных/ пересушенных участках. Так, контроль гидрорежима проводится на влажных, затопляемых лугах, в ситуациях, когда дренаж почв и растительного покрова изменился по сравнению с природными показателями, характерными для данной климатической зоны.

На практике чаще всего возникает необходимость в управлении растительными ресурсами. Оно, как правило, является частью сельскохозяйственной системы, которая использует первичную продукцию для обеспечения домашних травоядных животных или непосредственно путем выпаса (пастбища), или путем заготовки корма (выкашивание). На пастбищах выпасается преимущественно крупный рогатый скот, лошади и овцы. Практика сенокошения широко распространенная в Западной Европе. В Восточной Европе чаще принято скашивать отаву для получения сена.

Выбор конкретных методов управления зависит от таких факторов как:

- ✓ типы землепользования (на современном этапе и в историческом контексте);
- ✓ экологическое состояние территории, включая стадию сукцессии;
- ✓ состояние индикаторных популяций и/ или тех, которые требуют особой охраны, их требования к среде обитания;
- ✓ нормативно-правовые требования для конкретной территории в зависимости от ее природоохранного статуса, установленного режима землепользования, требований экологического законодательства и т.д.;
- ✓ предыдущий опыт управления территорией и его эффективность для достижения поставленных целей;
- ✓ цели управления;
- ✓ имеющиеся ресурсы (в том числе человеческие и материальные);
- ✓ основные и непрямые экологические, социальные, экономические преимущества/ риски конкретного метода управления.

Правовые требования существенно различаются для охраняемых и неохранных территорий. Если территория имеет официальный природоохранный статус, то важно также ее зонирование, так как допустимые виды управления могут существенно различаться для отдельных зон.

Для разных категорий внутренних зон охраняемых территорий устанавливаются различные законодательные требования к их режиму (см. Таблицу 2, Приложение 2, составленную на примере Украины), которые нужно учитывать при планировании управления.

Выбор режима/ методов управления в каждом конкретном случае предполагает учет правовых/ регулятивных возможностей и рисков, четкую регламентацию графика проведения отдельных мероприятий, определения ответственных лиц, разработку системы мониторинга/ оценки влияния методов управления на состояние биотопов и популяций, оптимизацию административных подходов к осуществлению запланированных мероприятий.

Режим управления предполагает решение конкретных вопросов нормирования нагрузки на биотопы и детальное обоснование особенностей выбранной системы управления. Например, при выпасе скота решаются вопросы по выбору пород скота, сезонов и частоты выпаса, пастбищной нагрузки (плотности поголовья).

Важно также учесть административные возможности и риски для каждой конкретной ситуации управления. Они будут значительно отличаться для охраняемых и неохранных территорий (см. табл. 3, Приложение 2).

Также важно учитывать особенности управления на землях без изъятия из хозяйственного использования, включая земли населенных пунктов. Возможности управления на этих землях определяются фактической принадлежностью этих земель иным владельцам. Администрации охраняемых территорий признают возможность для иных владельцев продолжать использование своих земель в целях собственного социально-экономического развития. Но при этом администрация должна иметь возможность реально воздействовать на режим и характер использования земель, включенных в границы охраняемой территории без изъятия из хозяйственного использования. Формирование такого механизма предусматривает:

- ✓ разработку и согласование с заинтересованными сторонами, включая собственников и пользователей земель, вошедших в состав национального парка, соответствующего Положения о режиме использования земель, включенных в границы охраняемой территории без изъятия из хозяйственного использования (для новых территорий эту работу следует осуществлять в ходе их проектирования);
- ✓ объединение усилий государственных и муниципальных органов власти, хозяйствующих субъектов и местного населения для обеспечения сохранения целостности природной деятельности;
- ✓ разделение природоохранной территорией ответственности за использование земель и природных ресурсов в ее границах.

При этом все выше указанное справедливо для всех анализируемых стран.

В целом, перед тем как внедрять какой-либо метод управления, необходимо:

- ✓ провести сравнительную оценку существующих альтернатив (включая вариант отсутствия какого-либо управления);
- ✓ проконсультироваться с экспертами;
- ✓ провести обучение персонала;
- ✓ установить рабочие отношения с соответствующими органами государственного управления / контроля, например с ветеринарной службой в ситуации с выпасом;
- ✓ улучшить / развить необходимую инфраструктуру или административные механизмы (например, соорудить загон для скота).

Российская Федерация

В России возможности практического управления биотопами в пределах охраняемых территорий определяются Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (1995) и других подзаконных нормативно-правовых актах, которые в частности прописывают виды допустимых регуляционных мероприятий и хозяйственной деятельности в пределах разных ООПТ.

Согласно Положению о государственных природных заповедниках в Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1991 г., к числу запрещенных на территории заповедников видов деятельности относятся:

- ✓ действия, изменяющие гидрологический режим земель;

- ✓ рубки главного пользования, заготовка живицы, древесных соков, лекарственных растений и технического сырья, а также иные виды лесопользования, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Положением;
- ✓ сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пчел, сбор и заготовка дикорастущих плодов, ягод, грибов, орехов, семян, цветов и иные виды пользования растительным миром, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Положением;
- ✓ строительство и размещение промышленных и сельскохозяйственных предприятий и их отделений или объектов, строительство зданий и сооружений, дорог и путепроводов, линий электропередач и прочих коммуникаций, за исключением необходимых для обеспечения деятельности заповедников;
- ✓ промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Положением;
- ✓ применение минеральных удобрений и химических средств защиты растений;
- ✓ сплав леса;
- ✓ транзитный прогон домашних животных;
- ✓ нахождение, проход и проезд посторонних лиц и автотранспорта вне дорог и водных путей общего пользования;
- ✓ сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных тематикой и планами научных исследований в заповедниках;
- ✓ полет самолетов и вертолетов ниже 2000 м над сушей и водным пространством без согласования с заповедником или контролирующими природоохранными органами, а также преодоление самолетами над территорией заповедника звукового барьера;
- ✓ иная деятельность, нарушающая естественное развитие природных процессов, угрожающая состоянию природных комплексов и объектов, а также не связанная с выполнением возложенных на заповедник задач.

Что касается разрешенных регулирующих мероприятий, направленных на сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений этих комплексов и их компонентов, то они включают такие действия (на примере государственных природных заповедников), как регулирование численности отдельных видов животных, режимное сенокосение, биотехнические мероприятия по привлечению и сохранению редких и исчезающих видов, закладка солонцов и т. д., а также работы по тушению лесных и других растительных пожаров. Детальный список таких регуляторных мер в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» не прописан.

Что касается управления на неохранных территориях, то тут возможности шире, но выше и риски нарушения экологического законодательства и /или нарушения экологического баланса.

Главными механизмами регулирования на неохранных территориях является:

- ✓ возложение экологических обязательств на пользователей/ собственников земельных участков;
- ✓ разработка государственных/ местных природоохранных, противоэрозионных и т.д. программ/ мероприятий;
- ✓ организация мониторинга,
- ✓ организация государственного контроля за состоянием природных объектов,
- ✓ нормирование природопользования,
- ✓ экологическое образования и воспитания,
- ✓ создание экономических стимулирующих механизмов сбалансированного природопользования.

В степной зоне существуют свои специфические проблемы и связанные с ними потребности в управлении.

Среди насущных проблем степной зоны особо выделяется опустынивание. Несмотря на то, что сегодня достаточно ясны те меры, которые могли бы защитить степь от этого экологического бедствия, в правовом отношении практически не ведется никакой работы по защите данного природного объекта. Исключением является только постановление Правительства РФ от 27 мая 2003 г. «О присоединении Российской Федерации к Конвенции ООН по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке»

Еще одной проблемой, актуальной для степи как природного объекта, являются пожары. Ежегодно их фиксируется в России значительное количество. Степной пожар носит мгновенный характер: сгорание проходит в очень короткое время и вследствие этого охватывает огромные территории. Причиной возгорания является, чаще всего, человеческий фактор. Горят пастбища, заброшенные поля, стерня. Например, по статистическим данным 2006 г. в Читинской области зарегистрировано 47 очагов пожаров с общей пройденной ими площадью 5063 га. Почти половина выгоревшей территории - это степь в Кыринском районе, недалеко от границы с Монголией. Несмотря на факты подобного характера, в законодательстве РФ все еще существуют пробелы относительно

создания эффективного механизма пожарной безопасности. Так, Кодекс об административных правонарушениях РФ содержит норму, предусматривающую наложение административного штрафа за нарушение правил пожарной безопасности в лесах (ст. 8.32). О пожарной безопасности вне лесного фонда Кодекс умалчивает.

В России финансирование полномочий по тушению степных пожаров, в отличие от лесных, носит остаточный характер. Данные недочеты в российском законодательстве можно предотвратить введением новых норм. Во-первых, речь идет о положениях, предусматривающих обязанность физических и юридических лиц соблюдать правила пожарной безопасности в степи, иметь первичные средства пожаротушения, своевременно предпринимать меры в случае угрозы пожаров и нести ответственность за нарушение законодательства об охране степных экосистем. Во-вторых, необходимы специальные нормы о финансировании расходов на ведение степного хозяйства, обеспечение использования, охраны и воспроизводства степей.

Украина

В Украине, как и в России, возможности практического управления в пределах территорий и объектов ПЗФ ограничено. В приведенной таблице проанализированы возможности практического управления в пределах отдельных зон территорий и объектов ПЗФ. В целом, особенности сложившейся системы, определяемые законом «О природно-заповедном фонде», такие:

- ✓ ограничения по поводу возможных методов управления и хозяйственной деятельности в пределах отдельных зон;
- ✓ необходимость согласования управления, получения разрешений от Службы заповедного дела Минприроды, научно-технических советов,
- ✓ ограниченные возможности финансирования работ по управлению.

Для решения поставленных природоохранных задач важно правильно подобрать режим территории.

Для сохранения определенного участка в неизменном состоянии часто целесообразно сохранить тот режим, который существовал на этой территории раньше, и который был условием формирования определенного естественного комплекса. Так, например, если нужно сохранить ценный участок сенокосного луга, то достаточно сохранить тот же режим выкашивания, который существовал на этом лугу раньше. В полноценных степных экосистемах копытные животные изымают около 50% прироста наземной фитомассы. Это отвечает пастбищной нагрузке возле 200 кг биомассы травоядных животных на 1 га на протяжении года. На большинстве природно-заповедных территорий Украины дикие степные копытные отсутствуют. В условиях, когда нет изъятия наземной фитомассы, из травостоя может выпадать ряд характерных степных видов растений, испытывает изменения и фауна этих участков. Следовательно, для предупреждения этих деградационных процессов необходимо внедрение режима, при котором часть наземной фитомассы изымается путем выкашивания, выпасания дикими или домашними копытными, выжигания. Вместе с тем установление такого режима в рамках отдельных территорий и объектов ПЗФ процедурно затруднено или даже запрещено.

Частично эти проблемы можно решить путем надлежащего зонирования территории или объекта ПЗФ (См. Табл. 2, Приложение 2).

Что касается управления на неохранных территориях, то тут возможности и проблемы в основном те же, что и в России, за исключением большей децентрализации государственного контроля.

Молдова

В Молдове в пределах охраняемых природных территорий все проекты и программы экологического восстановления и благоустройства, административного и социального строительства, строительства коммуникационных сетей и других хозяйственных объектов подлежат государственной экологической экспертизе, осуществляемой центральным органом охраны окружающей среды (Ст. 9 Закона «О фонде природных территорий, охраняемых государством»).

Также особенностью молдавской правовой системы является закрепление функций управления за органами местного публичного самоуправления. Так, согласно Ст. 15. Закона «О фонде

природных территорий, охраняемых государством», эти органы, в пределах административного подчинения которых находятся охраняемые территории:

а) несут ответственность за соблюдение на подведомственной территории экологического законодательства;

б) осуществляют мероприятия по охране, экологическому восстановлению и реконструкции в пределах объектов и комплексов фонда охраняемых территорий.

В Законе «О фонде природных территорий, охраняемых государством» более четко, чем в соответствующих российском и украинском законах, указываются регламентирующие мероприятия. Так, в Ст. 25 указанного Закона перечислены допустимые виды деятельности в пределах научных заповедников, включая такие регламентирующие мероприятия:

- ✓ работы по воспроизводству и экологическому восстановлению;
- ✓ проведение противопожарных мероприятий;
- ✓ выполнение необходимых ветеринарных и санитарных мероприятий;
- ✓ селекционное регулирование численности животных с целью поддержания экологического равновесия;
- ✓ пастьба и сенокосение работниками заповедника, осуществляемые согласно положению о научном заповеднике;
- ✓ санитарные рубки, рубки ухода за насаждениями и лесовосстановительные рубки;
- ✓ другие виды деятельности, не противоречащие возложенным на заповедники задачам, утвержденные ученым советом заповедника и согласованные с центральным органом охраны окружающей среды.

Четко указываются и запрещенные виды деятельности, включая те, которые могли бы служить целям управления. Так, в научных заповедниках запрещается (Ст. 26):

- ✓ внесение минеральных удобрений, гербицидов, пестицидов и других вредных химических веществ;
- ✓ пастьба, охота, рыбная ловля, самовольное сенокосение, а также разорение гнезд, нор, муравейников и других обиталищ животных;
- ✓ сбор видов растений и животных в живом и обработанном виде, а также их частей, за исключением необходимых для проведения научных исследований и удовлетворения, по мере возможности, музейных нужд;
- ✓ сбор лекарственных растений, цветов, плодов, ягод, грибов, камыша и тростника, повреждение деревьев;
- ✓ интродукция новых видов растений и животных;
- ✓ сжигание луговых трав, камыша и тростника, разведение костров, любой вид отдыха населения и т.п.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Табл. 1. Сравнение основных характеристик менеджмент-плана и проекта организации территории

Характеристики документов и процесса их разработки	Документы, которые разрабатываются в процессе планирования управления	
	Менеджмент-план ¹	Проект организации территории (на примере НПП) ²
КОГДА должен разрабатываться документ	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Создание новой территории</i> (до или после передачи территории для управления уполномоченному организации). Может проводиться на стадии организации объекта (желаемый сценарий) или на более поздних стадиях. - <i>Изменение площади территории;</i> - <i>Окончание срока предыдущего плана;</i> - <i>Смена целей или приоритетов управления.</i> 	На стадии организации НПП после соглашения ходатайства про его создание с собственниками и первичными пользователями природных ресурсов в границах территорий, рекомендованных для заповедника.
ЦЕЛЬ разработки документа	Разработка стратегии управления, определения задач/ функций администрации, определения необходимых мероприятий и ресурсов на их внедрение	Обеспечение эффективного выполнения задач, возложенных на объект ПЗФ, комплексного научного обоснованного использования и зонирования его территории, определение мер, необходимых для охраны, воспроизводства и рекреационного использования ценных природных комплексов и историко-культурных объектов, развитие научных исследований, экологического образования, мониторинга окружающей среды и рекреационной деятельности, осуществление строительства, реконструкции и реставрации объектов, формирование инженерно-транспортной инфраструктуры, решение иных задач.
КТО может выступать ИНИЦИАТОРОМ разработки и РАЗРАБОТЧИКОМ	В большинстве случаев инициаторами и разработчиками планов становятся руководители (администрация) природоохранных территорий. Ответственность за разработку возлагается на эксперта/ организацию. В качестве разработчика часто выступает руководитель/ глава администрации территории. Разработчик может	Заказчиком выступает центральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей природной среды, обеспечивающий разработку проекта организации НПП специализированными проектными организациями. Техническая задача по разработке проекта согласуется Государственной службой заповедного дела и утверждается центральным органом исполнительной власти или другим органом, в

¹ В соответствие с рекомендациями Eurosite

² На примере национального природного парка - НПП (Приказ Минприроды № 245 от 06.07.2005 «Положение про Проект организации территории национального природного парка, охраны, воспроизведения и рекреационного использования его природных комплексов и объектов»)

	<p>консультироваться с экспертами и заинтересованными сторонами.</p> <p>Обеспечение надлежащего и эффективного привлечения заинтересованных сторон проводится не обязательно разработчиком, а чаще - профессиональными специалистами.</p>	<p>ведении которого находится НПП.</p>
<p>ДЛЯ КОГО готовится документ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Администрация (руководители и персонал) и/или организации, занимающиеся управлением; - Органы исполнительной власти; - Землевладельцы, землепользователи участков территории объекта и прилегающих территорий; - Общественные организации, научные учреждения, международные организации, другие заинтересованные стороны. 	<p>Полномочия в использовании, пересмотра документов, их использования для проверок имеют:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Администрация объекта; - Государственная служба заповедного дела и центральный орган исполнительной власти или другой орган, в ведении которого находится НПП; - Другие органы исполнительной власти, которые проводят проверки деятельности администрации (в особенности налоговая администрация). - Доноры, что оказывают финансовую помощь для организации объекта (за результатами таких проверок могут предоставляться рекомендации, приниматься решения о дальнейшем финансировании).
<p>Особенности СТРУКТУРЫ И ОФОРМЛЕНИЯ документа</p>	<p>Единых универсальных рекомендаций по содержанию/формату документа нет.</p> <p>Общие рекомендации по оформлению и структуре касаются таких аспектов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходимость включения <i>короткого резюме</i> (пояснительной записки) на 1 страничку; - <i>Уменьшение по возможности объема плана</i>. При этом он не должен потерять логичность и понятность. Научные описания и обоснования могут быть поданы в приложениях. - Написание плана <i>языком, понятным для ключевой аудитории</i>. - <i>Уменьшение плана с помощью скоросшивателя</i>, чтоб иметь возможность по необходимости добавить новые листы и/или изъять те, что содержат устаревшие данные; - Использование <i>аннотированных карт</i> в приложениях и т.д. <p>В отличие от украинских проектов организации территории, план управления чаще всего включает больше краткосрочные планы работ и описание процедуры мониторинга/ пересмотра.</p> <p>Важной рекомендацией является гибкость в подготовке и использовании документов, что выражается в таких аспектах как:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходимость учитывания национальных особенностей и 	<p>Законодательно закреплено ориентировочное (но очень детальное и устоявшееся по форме) содержание проекта организации территории, которое должно включать такие разделы:</p> <p>Вступление (включая задачи)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Общие сведения о НПП 2. Природные условия и ресурсы. Меры по сохранению биоразнообразия и ландшафтов (включая растительность, животный мир, ландшафтное разнообразие и т.д.) 3. Социально-экономическая характеристика региона расположения НПП на современном этапе и прогноз его развития. Меры по сохранению природных комплексов и объектов историко-культурного наследия 4. Меры по развитию рекреации 5. Планирование территории НПП (включая режим использования, зонирования) 6. Организация управления деятельностью НПП 7. Меры по выполнению главных задач НПП <p>Приложения (включая Копию Указа Президента Украины про создание НПП, Копию Положения про НПП, соответствующие картографические и планово-картографические материалы, обобщенный план действий по развитию НПП, долгосрочные лимиты природопользования и т.д.).</p>

	<p>конкретных потребностей управления в планирование структуры плана;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Возможность редактирования плана по ходу управления по согласию лиц, которые отвечают за утверждение плана. 	<p>Объем документа и необходимость подготовки упрощенных версий не регламентируется.</p> <p>Требования к оформлению не прописываются.</p>
ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ управления, которые охватывает документ	<p>Как минимум пять лет. Конкретные временные рамки зависят от законодательных требований страны, потребностей управления и скорости экологических процессов изменений территории.</p>	<p>Проект организации разрабатывается со сроком выполнения предусмотренных им мероприятий в течение 10-20 лет.</p>
Привлечение ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН к процессу подготовки документа	<p>Менеджмент-планы должны разрабатываться совместно с заинтересованными сторонами.</p> <p>Привлечение в целом проводится на всех стадиях планирования. Формы привлечения заинтересованных сторон включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Личные встречи; - Двусторонние совещания; - Выставки, презентации при участии администрации (экспертов); - Общественные обсуждения (слушанья) и т.д. 	<p>Представители заинтересованных центральных и местных органов исполнительной власти, других государственных органов, научных заведений, общественных организаций могут:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Подавать прошения про создания парка (стадия, которой предшествует разработке проекта организации территории); - Быть приглашены на производственные и технические совещания по вопросам проекта организации.
ЭТАПЫ разработки	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Этап 1 — Начало работы:</i> Определяются общие задачи планирования, основные разработчики, исполнители и пользователи; ➤ <i>Этап 2 — Определение заинтересованных сторон и работа с ними;</i> ➤ <i>Этап 3 — Согласование целей и рабочей программы</i> <p>Разработка технических вопросов, связанных с подготовкой плана;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Этап 4 — Оценка и пересмотр</i> ➤ <i>Этап 5 — Одобрение менеджмент-плана</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Подготовительный этап:</i> сбор данных, обоснование зонирования, заканчивается производственным совещанием с участием разработчиков, заказчика, научно-технического совета парка; - <i>Базовый этап:</i> основные полевые и камеральные работы с целью выполнения задач, предусмотренных техническими задачами - <i>Завершающий этап:</i> подготовка Проекта организации территории НПП с соответствующими планово-картографическими и другими материалами в напечатанном та электронном виде.
Кто СОГЛАСОВЫВАЕТ и УТВЕРЖДАЕТ документ	<p>Менеджмент-план утверждает организация, которая отвечает за управление территорией и за раздел ресурсов (например, администрация). В отдельных случаях может утверждаться органами исполнительной власти.</p>	<p>Проект организации территории НПП проходит такие стадии согласования и утверждения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Согласование с заказчиками и научно-техническим советом НПП</i> на производственных совещаниях; - <i>одобрение научно-техническим советом НПП;</i> - <i>согласование с землепользователями и землевладельцами, территориальными органами земельных ресурсов, градостроительства, архитектуры и охраны культурного наследия, санитарно - эпидемиологической службой, государственного управления экологии и природных ресурсов в области (или городах Киеве и Севастополе) или Республиканском комитетом экологии и природных ресурсов Автономной Республики Крым, государственной администрацией области (или городов Киева, Севастополя) или Советом министров Автономной Республики Крым, центральным органом исполнительной власти или другого органа, в ведении которого находится национальный природный парк;</i> - <i>рассмотрение Государственной службы</i>

		<p><i>заповедного дела с возможностью возвращения для доработки;</i></p> <p><i>- утверждение приказом Министерства охраны окружающей природной среды Украины.</i></p>
<p>Как долго ПРОДОЛЖАЕТСЯ разработка</p>	<p>Рекомендуется короткую версию плана готовить на протяжении 3-6 месяцев, а более полную – на протяжении года. Если территория очень значительная, могут готовиться отдельные планы для разных участков или разных аспектов управления, тогда процесс подготовки может продолжаться дольше.</p>	<p>Законодательно максимальные сроки разработки проектов организации территории не устанавливаются; они определяются при заключении сделки между заказчиком и разработчиком (проектной организацией).</p>
<p>ПЕРЕСМОТР документа</p>	<p>Как правило, пересмотр плана (а чаще – лишь его частей) разрабатывают ежегодно, а более углубленный пересмотр всего плана целиком проводят через более длительные временные промежутки (например, через пять лет). Процедура пересмотра и сроки определяются в плане. Пересмотр проводится организацией, которая занимается управлением территорией.</p>	<p>Состояние реализации Проекта организации территории НПП ежегодно анализируется научно-техническим советом НПП. Про результаты оценки и меры, принятые для их учета в деятельности парка, информируется Государственная служба заповедного дела.</p>

Приложение 2

Табл. 2. Возможности управления в пределах различных зон охраняемых территорий в Украине

Зоны внутреннего управления на охраняемых территориях согласно рекомендациям Eurosite	Соответствие зон Eurosite зонированию территорий и объектов ПЗФ в Украине
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Зоны невмешательства</i> — территории или участки природоохранной территории, где управление не осуществляется. • <i>Зоны природоохранного управления</i>, где производится: <ul style="list-style-type: none"> – ограниченное управление; – активное управление для поддержания биотопов и видов; – полномасштабное управление по воспроизведения биотопов и интродукции видов. • <i>Зоны интенсивного использования</i> — места рекреации, предоставления услуг посетителям. • <i>Зоны научного использования</i> — места ограниченного беспокойства, которые должны быть обеспечены оборудованием для исследований. 	<ul style="list-style-type: none"> • Невмешательство практикуется в пределах <i>природных заповедников, заповедных зон биосферных заповедников</i> и национальных природных парков — на тех участках, где не проводится восстановление природных комплексов. • Управление, направленное на воспроизведение природных комплексов, проводится на отдельных участках природных заповедников, в зонах <i>регулируемой заповедности</i> биосферных заповедников и на отдельных участках <i>заповедных зон национальных природных парков</i>. • Рекреационное и хозяйственное использование территорий осуществляется в пределах <i>зон регулируемой рекреации, стационарной рекреации</i> или <i>хозяйственных зон</i> национальных природных парков. • Для научных целей и экологического мониторинга создаются <i>природные заповедники</i> и выделяются <i>заповедные зоны в пределах биосферных заповедников</i> и национальных природных парков.

Табл. 3. Краткий обзор рисков и возможностей управления охраняемыми и неохраняемыми степными территориями в РФ, Молдове, Украине

	Охраняемые территории	Неохраняемые территории
ВОЗМОЖНОСТИ	<ul style="list-style-type: none"> - Управление осуществляется администрациями охраняемых территорий и может быть включено в планы управления, согласуемые с соответствующими органами государственного управления³; - Цели выделения территории/ управления четко закреплены в актах по созданию природоохранных территорий, 	<ul style="list-style-type: none"> - Широкий выбор практических механизмов управления, значительно менее жесткие регуляторные ограничения по допускаемым методам управления; - Возможности привлечения к планированию и осуществлению управления широкого круга организаций / экспертов, включая НПО

³ Администрации обычно организывают, если охраняемая территория имеет статус юридического лица. Вместо планов управления разрабатывают проекты организации

	<p>планах организации.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Изменение целевого назначения земель или не возможно или ограничено правовыми рамками⁴; - Стоимость работ включается в бюджет администрации охраняемой территории и в некоторых случаях финансируется из государственного/ местного бюджетов, за счет национальных/ региональных природоохранных программ и фондов; - Возможность утверждения плана мероприятий через научно-технические советы охраняемых территорий; - Собственники земельных участков/ землепользователи в пределах охраняемых территорий подписывают охранные обязательства, включающие в частности обязательства по сохранению экологической ценности территории. - Установление четко определенных, контролируемых границ территории (на практике достигается не всегда даже для давно существующих объектов) 	<ul style="list-style-type: none"> - Упрощенные по сравнению с охраняемыми территориями процедуры согласования методов управления с органами государственной власти. В некоторых случаях согласование не требуется.
<p>РИСКИ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Процедура согласования мероприятий по управлению и получения разрешений сложна и требует длительного времени; - Существуют регуляторные ограничения по допускаемым методам и целям управления в пределах отдельных зон; - Возможные конфликты интересов природопользователей, включая местное население и администрацию охраняемых территорий; - Не все охраняемые территории имеют администрации, что усложняет административные/ финансовые вопросы - Отсутствие четких правовых механизмов / процедур привлечения к управлению НПО⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - Риск продажи/ передачи земельных участков для проектов по развитию, противоречащих природоохранным целям; - Некоторые методы управления при отсутствии надлежащего обоснования, графика и системы мониторинга, могут выйти из-под контроля и иметь негативные экологические и/или экономические последствия (например, перевыпас на отдельных участках или пожары при неконтролируемом выжигании); - Влияние других форм хозяйственной деятельности, осуществляемой на территории (не относящихся к природоохранному управлению), повышенный фактор беспокойства животных; - Необходимость поиска лиц/ организаций, которые могут осуществлять управление, особенно на землях коммунальной/ государственной

⁴ Имеются случаи нарушения законодательства и передачи/ перераспределения земель в пределах ПЗФ/ООПТ

⁵ Существующие правовые нормы касаются привлечения к управлению только ограниченного круга категорий заинтересованных лиц, путем ограниченного числа механизмов и по ограниченному кругу вопросов (включая планирование и осуществление отдельных природоохранных мероприятий).

		собственности; - Ограничены возможности финансирования из государственного/ местного бюджетов, за счет национальных/ региональных природоохранных программ и фондов;
--	--	---

Приложение 3

Правовые механизмы охраны степей Европейского Союза

№	НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКУМЕНТ	Принятие, статус, координирующие органы	Механизмы охраны степей
	Лиссабонская стратегия	Принята в новой редакции Европейской Комиссией 2 февраля 2005 г.	Устанавливает приоритеты политики Евросоюза по развитию и созданию рабочих мест, в частности в сельскохозяйственном секторе в сельской местности. Устанавливает необходимость сочетать экономическое развитие с устойчивым использованием природных ресурсов. Одно из направлений - использование возможностей улучшенной инфраструктуры на местах и экологически дружественного землепользования. Устанавливается необходимость стимулирующих механизмов для развития сельской местности и одновременного решения экологических проблем, в частности благодаря агроэкологическим компенсациям, развитию туризма, местных ремесел и т.д.
	Директива об охране диких птиц — Директива Совета Европы 79/409/ЕЕ с поправками Директив (91/224/ЕЕС) и (94/24/ЕЕС)	Принята Советом Европы 2 апреля 1979 года	Определяет меры по защите степных птиц, таких, например, как дрофа (<i>Otis tarda</i>) и авдотка (<i>Burhinus oedipnemus</i>). В числе этих мер - создание Особых заповедных территорий (Special Protection Areas) для сохранения местообитаний птиц; проведение оценки влияния на Особые заповедные территории каких-либо планов и проектов, которые могут заметно влиять на них (непосредственно или в сочетании с другими планами или проектами) и которые непосредственно не связаны с управлением территорией.

	<p>Директива о местообитаниях - (92/43/ЕЕС, 1992) с поправкой Директивы (97/62/ЕС)</p>	<p>Принята Советом Европы 21 мая 1992 года</p>	<p>Директива о местообитаниях вместе с Директивой об охране диких птиц составляют основу построения европейской экологической сети „Натура-2000” – системы Особых заповедных территорий, созданных для охраны птиц и их местообитаний, и Специальных территорий природоохранного значения (Special Areas of Conservation). Приложения к директивам содержат списки местообитаний и видов растений, сохранение которых требует создания природоохранных территорий. Некоторые местообитания и виды классифицированы как приоритетные (находящиеся под угрозой исчезновения или исчезающие). В приложении к Директиве 92/42 перечислены 26 природных и полуприродных луговых формаций, 8 из которых признаны приоритетными. Приложение IV содержит список видов растений и животных, которые требуют особой защиты. Все территории Натура-2000 объединены в 9 биогеографических регионов, одним из которых является степная зона. Решение Еврокомиссии по классификации этого региона ожидается в 2008 г. Кроме того, степные биотопы являются составной частью других биогеографических регионов, например бореальной зоны. Страны-члены ЕС, а также страны-кандидаты, должны составить списки указанных территорий с целью их дальнейшего управления и сохранения, на основании национальных списков Европейской Комиссия утверждает территории европейского значения. В Ст. 6 указано, что для специальных территорий природоохранного значения необходимо осуществлять "необходимые природоохранные меры", включая управление.</p>
	<p>Агроэкологическое постановление — Постановление Совета Европы 2078/92/ЕЕС о методах сельскохозяйственного производства, которые отвечают принципам охраны окружающей среды и развития сельской местности.</p>	<p>Принято 30 июня 1992 г. В настоящее время утратило силу, но основные идеи развиваются в рамках существующей политики в области развития сельской местности.</p>	<p>Национальные правительства готовят и администрируют схемы выплат фермерам за использование не истощающих методов животноводства или земледелия, упорядочение сельской местности, введение органического земледелия и обеспечение доступа общественности.</p>

	<p>Постановлении по развитию сельской местности - 1257/1999</p>	<p>Утратило силу. Действуют другие постановления, регулирующие агроэкологические выплаты и устойчивое использование природных территорий</p>	<p>Предлагает сельхозпроизводителям мало предпочитаемых территорий (МПТ) продолжать сельскохозяйственное использование своих земель, имея целью поддержать местное сельское население, развить системы устойчивого сельского хозяйства и применить традиционные примеры наилучшей сельскохозяйственной практики. В рамках программы агроэкологических мер и пособий, которая основана на этом постановлении, поддерживается также сохранение сельскохозяйственных территорий высокой природной ценности (территории ВПЦ; High Nature Value farming areas, HNV areas).</p>
	<p>Постановление Совета Европы 1698/2005 о. по поддержке развития сельской местности за счет Европейского Сельскохозяйственного фонда развития сельской местности (EAFRD)</p>	<p>Постановление принято 20 сентября 2005 г. В последствии был принят Регламент Комиссии 1974/2006 от 15 декабря 2006 г., устанавливающий детали правила применения норм Постановления Совета 1698/2005.</p>	<p>Устанавливает механизм финансовой поддержки для фермеров по:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Применению устойчивых механизмов землепользования, совместимых с природоохранными целями; - решению природоохранных вопросов, связанных с управлением территориями Натура-2000; - агроэкологическим схемам, направленным на устойчивое развитие сельской местности, совместимых с целями охраны окружающей среды, ландшафтов и их элементов, природных ресурсов, почв и генетического разнообразия - Агро-лесоводческие мероприятия. <p>Устанавливаются условия по финансовой инициативе LEADER.</p>
	<p>Решение Совета 2006/144/ЕС по Стратегическим рекомендациям Евросообщества по развитию сельской местности (программа на период с 2007 по 2013 гг.)</p>	<p>Принято 20 февраля 2006 г.</p>	<p>Устанавливает новые приоритеты сельскохозяйственной политики и политики по развитию сельской местности на период до 2013 гг. Подчеркивает необходимость учитывать приоритеты защиты окружающей среды в сельскохозяйственной политике. Устанавливает в качестве второго из 4 ключевых направлений по развитию сельской местности защиту окружающей среды и улучшение сельской местности, а в качестве четвертого направления - инициативу Leader (см. ниже).</p>
	<p>Постановление Совета о пашне 1251/1999</p>	<p>Принято 17 мая 1999 г. В последствии дополнена/редактирована Регламентами Комиссии (последний - №</p>	<p>Устанавливается 10%-й темп выведения земель из распашки (для полос шириной не менее 10 м). Вводит финансовые механизмы стимулирования выведения земель из распашки, выращивания бобово-злаковых культур на выведенных землях</p>

		1157/2001 от 13 июня 2001г.) по разъяснению применения норм Постановления о пашне 1251/1999	
	Программа Координации информации об окружающей среде КОРИНЕ (CORINE)	Принята Европейским Союзом в 1985 г. С 1990 г. программу, и, в частности, раздел CORINE-Биотопы осуществляет Европейское агентство по охране окружающей среды. В дальнейшем к программе присоединились несколько стран Центральной Европы (регион PHARE).	Задачи CORINE - сбор базовой информации о состоянии окружающей среды в странах ЕС, оценка сравнимости и доступности данных и методов их получения. Начиная с 1992 г., во исполнение Директивы о местообитаниях, страны ЕС начали вести более точную инвентаризацию участков, результаты которой вошли в базу данных программы "Natura 2000". Однако база CORINE-Биотопы может быть полезна для стран региона PHARE в качестве сведений для предварительной инвентаризации для формирования сети "Эмеральд".
	Постановление 1973/92 о Программе финансирования LIFE		Программа предполагает финансирование специальных биотехнических мер для поддержания желаемого состояния участков, входящих в сеть "Натура-2000". Речь о таких мерах, как вырубка чужеродных видов деревьев (например, <i>Robinia pseudacacia</i>), механическое нарушение дернового покрова с целью создания участков открытых песков для тех видов растений и животных, которые обитают только на таком субстрате, кошение трав и выпас овец в степи. Специальной заботы требуют насекомые песчаной степи, особенно дикие пчелиные. Финансирует также проекты по развитию экотуризма и других экономических механизмов управления, стимулирующих рациональное природопользование.

	<p>Извещение Комиссии к членам Евросоюза, устанавливающее руководящие принципы для Инициативы Содружества по развитию сельской местности (Leader+) 2000/C 139/05</p>	<p>Третья инициатива в серии финансовых механизмов от 14 апреля 2000 г., определяет финансирование на 2000-2006 г.</p>	<p>Инициатива "Leader+" является третьей в серии подобных механизмов, она направлена на тестирование новых подходов к интегрированному continues its role as a laboratory which aims to encourage the emergence and testing of new approaches to integrated and sustainable development that will influence, complete and/or reinforce rural development policy in the Community. is one of four initiatives financed by EU structural funds and is designed to help rural actors consider the long-term potential of their local region.</p> <p>Один из основных фокусов - на развитии партнерства и сетей по обмену опытом и планированию местного развития, в частности через Местные группы действия. Один из приоритетов финансирования - эффективное использование природных и культурных ресурсов, включая повышение ценности территорий.</p>
--	--	--	--

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. Т.2. М., 1982. 232 с.
2. Андреев А.В., П. Горбуненко, О.Казанцева, А. Мунтяну, А. Негру, И.Д. Тромбицкий, М.Кока, Г.Сыродоев, и др. "Концепция создания Экологической сети Республики Молдова" в сборнике Академику Л.С. Бергу - 125 лет. Сборник научных статей / Экологическое общество "BIOTICA», Городской экологический клуб Бендер "Экополис"/ Под ред. И. Тромбицкого. Бендеры: BIOTICA, 2001. С. 153 - 215.
3. Горбуненко П., Андреев А., Тромбицкий И. Правовые возможности создания национальных парков в Молдове // Curier Eco-Lex, 2000, nr. 2, ss. 4-5.
4. ГОСТ Р ИСО 14001-98 Системы управления окружающей средой. Требования и руководство по применению.
5. Ерофеев Б.В. Экологическое право России. М., 1996. С.129.
6. Иванов А.Н., Чижова В.П. Охраняемые природные территории: Учебное пособие. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 119 с.
7. Как создать план управления национального парка. Практические рекомендации / Авт.-сост. Ю.А.Буйволов. – М.: Изд-во ЦОДП, 2002 – 127 с.
8. Комаров С.А. Общая теория государства и права. Саранск, 1994. С.151.
9. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсар, 1971) - В сб. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: Международные соглашения с участием России. Том II. М.: НИА - Природа, 1998.
10. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 1972) - В сб. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: Международные соглашения с участием России. Том II. М.: НИА - Природа, 1998.
11. Конвенция по биологическому разнообразию (Рио-де-Жанейро, 1992) – В сб. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности министерств и ведомств природно-ресурсного блока: Международные соглашения с участием России. Том I. М.: НИА-Природа, 1998.
12. Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994. - С.429.
13. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Указ Президента Российской Федерации № 440 от 1 апреля 1996 г.
14. Концепция работы государственных природных заповедников и национальных парков Российской Федерации по экологическому просвещению населения. Госкомэкология России и Рослесхоз, 1998.
15. Конюхова И.А. О целесообразности принятия Федерального закона «О степи» (Степного кодекса) / Научный отчет по итогам экспедиции «По следам Великого Шелкового пути» 2002 года. М., 2002.
16. Конюхова И.А., Даваева К.К. Формирование в России законодательства о степи - насущная необходимость в сложившихся экологических условиях // Экологическое право. 2006. № 1.
17. Лебедев В., Тромбицкая Ю., Тромбицкий И. Участие общественности в принятии решений, касающихся окружающей среды. Законодательные основы и практика в Молдове (по состоянию на апрель 1998г.) // Демократия через участие (сборник документов и статей, посвященных доступу к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды). Кишинев, 1999. - сс. 154-193.
18. Методическое пособие по подготовке номинаций природных объектов для включения их в Список всемирного наследия ЮНЕСКО. М.: "Луч": 2000. 96 с.
19. Национальный план действий в сфере изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов Российской Федерации на 2001-2010 гг.
20. Основные направления развития государственных природных заповедников. М. Изд-во РЭФИА, 2001. – 38 с.
21. Основные направления развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 года», утвержденные Приказом МПР России от 22.04.2003 № 342.
22. Петров В.В. Экологическое право России. М., 1995. - С.56.
23. Рекомендации по охране окружающей среды в районной планировке. М.: Стройиздат. 1986.
24. Руководство по ландшафтному планированию том II. Методические рекомендации по ландшафтному планированию – М.: Государственный центр экологических программ, 2001. – 73 с.
25. Сборник руководящих документов по заповедному делу (Сост. В.Б. Степаницкий), 2000. - 703 с.
26. Севильская стратегия для биосферных резерватов. Принята на втором международном конгрессе по биосферным резерватам (март 1995г.) М., Изд-во ЦОДП, 2000. – 30 с.
27. Стратегия сохранения биоразнообразия озера Байкал и План действий по ее реализации, утвержденные МПР России 15.06.01.
28. Стратегия сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации. — М.: Изд. Wetlands International Global Series №01, 1999. — 50 с.
29. Стратегия управления национальными парками России. – М.: Изд-во ЦОДП, 2002. – 36с.
30. Тромбицкая Ю. Республика Молдова // Выполнение принципов Рио в Европе. Участие и предосторожность. European ECO-Forum, 2001. сс. 44-53.

31. Тромбицкая Ю. Трансграничное сотрудничество Молдовы и Украины по проекту Днестровской конвенции [Trombitcaia Iulia. Transboundary cooperation of Moldova and Ukraine on The Dniester Draft Convention] (на англ. яз) // Journal of Environmental Law and Litigation, 2002, V. 17 (1). сс. 145-160.
32. Тромбицкий И. Влияние международных конвенций в области охраны окружающей среды на сохранение водно-болотных угодий в Молдове [Trombitsky I. The influence of international environmental conventions on protection of wetlands in Moldova] (на англ. яз) // Proc. of the Ramsar Convention European Regional Meeting. Bled, Slovenia, October 2001. Bled, Slovenia, 2001. сс. 60-61, http://www.ramsar.org/mtg_reg_europe2001_2trombitzky_e.doc
33. Тромбицкий И. Охрана окружающей среды: законодательные аспекты [Trombitki I. Protectia mediului sub aspecte legislative] (на рум. яз) // Starea Mediului Ambient in Republica Moldova. Chisinau: Editura AGEPI, 1999. сс.103-105.
34. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях".
35. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1995. С.294.
36. Чижова В.П. Школа природы. – М.: Экоцентр «Заповедники», 1997. 156 с.
37. Шебанов А.Ф. Система отраслей законодательства: основания построения // Правоведение. 1976. - № 4.
38. Экологическая доктрина Российской Федерации на 2003-2005 г. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р.
39. EUROSITE, Toolkit Management Planning. — 1999.21/Стратегия сохранения водно-болотных угодий Российской Федерации. — М.: Изд. Wetlands International Global Series №01, 1999. — 50 с.

