

## **V Общероссийский гражданский форум**

**Тематическая площадка «Среда для жизни и социальные права»**

**Рабочая группа «Экология»**

**Предложения по итогам круглого стола «Год ООПТ в России. Итоги»**

**Москва**

**24 ноября 2017 г.**

Российской заповедной системе в 2017 году исполнилось 100 лет. 2017 год указом Президента РФ от 1 августа 2015 г. № 392 объявлен Годом особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

Роль российской заповедной системы в сохранении биологического разнообразия и поддержании экологической стабильности регионов России и экологической безопасности страны в целом сложно переоценить. Большинство редких и исчезающих видов растений и животных удалось сохранить благодаря особо охраняемым природным территориям. ООПТ - важнейший инструмент долговременного сохранения ценных ландшафтов, типичных и уникальных экосистем, редких видов живых организмов. Значение ООПТ как резерватов дикой природы существенно возрастает в условиях деградации или ликвидации государственных служб охраны животного и растительного мира, масштабного браконьерства, сокращения научных исследований живой природы и их финансирования.

Декларируя необходимость сохранения и развития системы особо охраняемых природных территорий, федеральные (а вслед за ними и региональные) власти часто действуют в противоположном направлении, принимая решения, которые ведут к разрушению заповедной системы и дискредитируют суть ее существования.

Восприятие ООПТ властями всех уровней и представителями бизнеса как территорий, якобы неоправданно выведенных из хозяйственного оборота, приводит к различным, порой экономически абсурдным планам по их коммерческому использованию. Но если прежде это были единичные попытки, то в последние годы лоббистская деятельность, направленная как на общее ослабление природоохранного законодательства, так и на пересмотр категорий, границ и режима конкретных особо охраняемых природных территорий приобрела систематический характер. Можно привести целый ряд подобных примеров.

### **Ослабление законодательства об ООПТ**

1. Государственной Думой по предложению Минприроды РФ принят Федеральный закон от 30.11.2011 № 365-ФЗ, предусматривающий возможность строительства гостиниц, спортивных и туристических объектов, связанной с

ними инфраструктуры на биосферных полигонах биосферных заповедников, а также возможность предоставления земельных участков под такими объектами в аренду.

2. Минприроды России разработан Федеральный закон от 28.12.2013 № 406-ФЗ, которым предусмотрена возможность изъятия земель заповедников и национальных парков, а также перевод практически любого заповедника в национальный парк со значительным ослаблением его режима. Поручением Президента Российской Федерации от 31.01.2014 № Пр-210 действие этого закона было приостановлено. Правительству предписано воздержаться до вступления в силу федерального закона, предусмотренного пунктом 1 настоящего поручения, от принятия решений об изъятии и (или) изменении целевого назначения земельных участков и лесных участков, расположенных в границах государственных природных заповедников и национальных парков, а также о преобразовании государственных природных заповедников в национальные парки.
3. Тем же поручением Правительству предписано обеспечить подготовку с вынесением на общественное обсуждение и принятие до 1 июля 2014 г. проекта федерального закона, предусматривающего усиление правового режима государственных природных заповедников и национальных парков, включая запрет на изъятие земельных участков и лесных участков, расположенных в границах этих ООПТ, и на изменение их целевого назначения. Данное поручение не выполнено, соответствующий законопроект (№ 826412-6) внесен в Думу только 18 июня 2015 г., принят в первом чтении (21.10.2015), после чего его рассмотрение несколько раз откладывалось.
4. Минприроды РФ разработаны поправки в законопроект № 465407-6 (не вынесен на второе чтение), предусматривающие возможность изменения границ любых ООПТ в случае утраты ими природоохранного значения, в том числе с целью исключения месторождения «Чудное» из состава национального парка «Югыд ва», где компания «Голд минералс» планирует добывать золото.
5. Минприроды России было готово поддержать поправки к законопроекту № 826412-6, предусматривающие возможность изменения границ национального парка «Югыд ва» (отклонены после отрицательного заключения правового управления Государственной Думы и администрации Президента <http://kommersant.ru/doc/2895175>).
6. Государственной Думой принят закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ, предусматривающий возможность выделения биосферных полигонов на территориях заповедников.
7. В октябре 2016 года Минприроды РФ подготовило и разместило для общественного обсуждения законопроект, который разрешал изымать любые земли любых заповедников и национальных парков без каких-либо оснований по решению Президента России.

8. Минприроды России 20 сентября 2017 г. внесены в Правительство РФ поправки к проекту федерального закона № 826412-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий), принятому Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 21 октября 2015 года». Согласно представленным поправкам, «Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом и Земельным кодексом Российской Федерации». То есть любой земельный участок в границах заповедника может быть изъят и предоставлен в частную собственность в случаях, предусмотренных Земельным кодексом РФ.

### **Проблемы управления федеральными ООПТ**

9. 20 ноября 2013 г. Минприроды РФ издало приказ № 534 (зарегистрирован в Минюсте России 12 мая 2014 г. № 32235), утвердив положение о национальном парке «Югыд ва», согласно которому месторождение «Чудное» исключается из территории национального парка.

Решением Верховного Суда РФ от 01.10.2014 № АКПИ14-953 (оставлено в силе определением Апелляционной коллегии Верховного Суда от 15.01.2015 № АПЛ15-642) пункты данного положения (приложения 1 и 3) отменены в части исключения месторождения «Чудное» из состава национального парка.

После указанного решения Верховного Суда Прокуратура Республики Коми вместе с Территориальным управлением Росимущества по РК подали иск в Арбитражный суд об изъятии у компании «Голд минералс» незаконно занимаемого земельного участка и возвращении его в собственность Российской Федерации. Минприроды было привлечено к делу в качестве третьего лица и выступало против удовлетворения требований прокуратуры.

10 июня 2016 г. Арбитражный суд Волго-Вятского округа окончательно принял решение о запрете «Голд минералс» пользоваться этим участком и потребовал освободить его.

10. Приказом Минприроды РФ от 25 февраля 2015 г. № 69 (зарегистрирован в Минюсте России 12 мая 2015 г. № 37255) в положение о национальном парке «Самарская Лука» внесен пункт, согласно которому в зоне хозяйственного назначения допускается строительство, реконструкция, ремонт и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, в том числе дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других линейных объектов, связанных с производственной деятельностью собственников, владельцев и пользователей земельных участков,

не изъятых из хозяйственной эксплуатации и расположенных в границах национального парка.

Решением Верховного Суда РФ от 2 сентября 2015 г. № АКПИ15-681 данный пункт положения признан недействующим.

11. Приказом Минприроды РФ от 29.10.2015 № 451 внесены изменения в положение о Сочинском национальном парке, согласно которым значительная часть Краснополянского и Аибгинского лесничеств переведена из заповедной и особо охраняемой зон в рекреационную, где допускается строительство спортивных объектов.

12. Приказом Минприроды РФ от 29.10.2015 № 452 внесены изменения в положение о Сочинском общереспубликанском заказнике, согласно которым на его территории разрешается строительство объектов туристской индустрии.

Оба эти приказа получили отрицательное заключение Общественного совета Минприроды РФ.

13. 15 февраля 2016 г. Минприроды РФ поддержало исключение из создаваемого национального парка «Ладожские шхеры» 3700 га наиболее ценных земель в самом центре парка, несмотря на то, что в январе 2016 года государственная экологическая экспертиза одобрила включение этих территорий в состав парка.

14. Постановлением Правительства РФ от 25.08.2015 № 840, подготовленным Минприроды России, ликвидирован заказник федерального значения «Земля Франца-Иосифа». Часть его территории включена в границы национального парка «Русская Арктика», но при этом около 4 млн. га акватории Баренцева моря лишены статуса охраны.

15. Приказом Минприроды РФ от 26.06.2017 № 320 (зарегистрирован в Минюсте России 25 июля 2017 г. № 47522), утверждено новое положение о национальном парке «Мещерский», согласно которому почти в 3 раза сокращена площадь особо охраняемой зоны парка. Ее территория переведена в основном в хозяйственную зону, где положением (п. 10.4) допускается строительство любых объектов, связанных с производственной деятельностью собственников и пользователей земельных участков. Решением Верховного Суда РФ от 13 ноября 2017 г. № АКПИ17-822 данный пункт положения признан недействующим.

16. Распоряжением Правительства РФ от 18.12.2011 № 2322-р утверждена Концепция развития системы ООПТ федерального значения на период до 2020 года и План мероприятий по ее реализации, в том числе предусматривающий расширение географической сети федеральных ООПТ, включая создание 11 новых государственных природных заповедников, 20 национальных парков и 2 федеральных заказников. Вопреки этим документам в настоящее время не созданы:

Государственные природные заповедники:

- Ингерманландский (Ленинградская область), 2012 г.
- Васюганский (Томская область, Новосибирская область), 2013 г.
- Барабинский (Новосибирская область), 2014 г.
- Белоозерский (Тюменская область), 2015 г.
- Джидинский (Республика Бурятия), 2016 г.
- Саратовский степной (Саратовская область), 2017 г.

#### Национальные парки:

- Ладожские шхеры (Республика Карелия), 2012 г.
- Атарская Лука (Кировская область), 2014 г.
- Придеснянский (Брянская область), 2014 г.
- Зигальга (Челябинская область), 2014 г.
- Курганский (Курганская область), 2015 г.
- Ленские столбы (Республика Саха - Якутия), 2015 г.
- Хибины (Мурманская область), 2015 г.
- Токинско-Становой (Амурская область), 2016 г.
- Койгородский (Республика Коми), 2016 г.
- Горная Колывань (Алтайский край), 2017 г.
- Тогул (Алтайский край), 2017 г.

Среди проблем, связанных с созданием и функционированием ООПТ регионального и местного значения, нужно выделить следующие:

#### Правовые проблемы:

- Отсутствие в федеральном законодательстве порядка охраны ООПТ, а также отсутствие в большинстве регионов правовых норм, восполняющих этот пробел;
- Неопределенность правовых норм, определяющих режим охраны региональных и местных ООПТ;
- Неопределенность правовых норм, связанных с резервированием земельных участков для планируемых ООПТ;
- Недостаточная проработанность законодательных норм, обеспечивающих права государственных инспекторов по охране окружающей среды на ООПТ регионального и местного значения;
- Отсутствие четкого законодательного установления возможности наделения полномочиями по государственному надзору в сфере организации и функционирования ООПТ государственных бюджетных учреждений;
- Попытки ослабления правовой защиты ООПТ.

#### Проблемы управления:

- Природоохранные органы многих субъектов РФ не обеспечивают эффективного контроля за состоянием ООПТ регионального и местного значения;
- Отсутствие специализированных структур управления региональными ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями (в первую очередь по осуществлению производства по делам о нарушениях режима охраны);

- Отсутствие документов на ООПТ (положений, паспортов), отсутствие или некорректное представление сведений об ООПТ в государственном кадастровом учете недвижимого имущества и отсутствие учета или неполный учет региональных ООПТ или их режимов в документах территориального планирования, материалах лесоустройства, разрабатываемых Лесных планах субъектов РФ, лесохозяйственных регламентах (в большинстве тех, которые доступны сейчас, в нарушение Лесного кодекса региональные ООПТ не отнесены к соответствующей категории защитных лесов);
- явный приоритет задач природоразрушающих проектов на ООПТ (добыча полезных ископаемых, строительство линейных объектов) над задачами обеспечения сохранности ООПТ.

Среди наиболее характерных случаев изменения границ, режимов региональных ООПТ или их упразднения, в том числе для реализации крупных экологически опасных проектов:

- Изменение зонирования природного парка «Нумто» (Ханты-Мансийский автономный округ) для расширения добычи нефти компанией «Сургутнефтегаз» в наиболее ценной части парка (водно-болотные угодья);
- Изменение положения о заказнике «Кургальский» в Ленинградской области, предусматривающее разрешение строительства линейных объектов (для строительства газопровода «Северный поток-2»);
- Изъятие части территорий заказников «Приморский» и «Солянский» в Архангельской области для разведки и добычи алмазов;
- Упразднение в Оренбургской области государственных охотничьих заказников «Воздвиженский» (20,8 тыс. га), «Пронькинский» (34,0 тыс. га) и «Саринский» (44,0 тыс. га), а также изменение границ и исключение значительных территорий государственных охотничьих заказников «Сакмарский» (6,5 тыс. га) и «Троицкий» (10,0 тыс. га);
- Упразднение более половины государственных природных заказников Республики Удмуртия (отменено решением Верховного Суда РФ);
- Ликвидация 9 памятников природы в Ростовской области, а также перевод памятников природы в другие категории ООПТ с более слабым режимом (частично отменено Ростовским областным судом), ослабление режима заказника «Горинский».

Все перечисленные решения органов власти субъектов РФ были согласованы с Минприроды России.

#### **Участники Круглого стола считают необходимым:**

##### **Просить Президента Российской Федерации:**

1. В целях оптимизации государственного управления ООПТ России, выработки соответствующей государственной политики, создать в непосредственном подчинении Правительства Российской Федерации федеральное агентство по особо охраняемым природным территориям, с наделением его полномочиями

по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области организации и функционирования ООПТ, осуществлению государственного надзора в области организации и функционирования ООПТ, а также управлению ООПТ федерального значения.

2. Принять меры по недопущению включения, а также по исключению из всех планов и программ экономического развития проектов строительства промышленных объектов, линейных объектов, разведки и добычи полезных ископаемых, планируемых на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также на подпадающих под действие международных конвенций и соглашений особо охраняемых природных территориях регионального значения.

**Обратиться в Государственную Думу Российской Федерации со следующими предложениями:**

3. Внести изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»:
  - в п. 6 статьи 2, в части определения порядка согласования изменения режима ООПТ регионального значения, исключающих возможность ослабления режима, кроме случаев необходимости ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;
  - в пункты 10 и 11 статьи 2 в части возможности создания охранных зон для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на государственные природные заказники;
  - в п. 3 статьи 6, п. 4 статьи 12, п. 4 статьи 18, п. 2 статьи 24, п. 3 статьи 29 в части внесения в положение об особо охраняемой природной территории следующих сведений: общая площадь ООПТ, площадь функциональных зон, описание границ;
  - в п. «г» статьи 7 в части исключения развития познавательного туризма из задач государственных заповедников;
  - в п. 2 статьи 10 в части отмены возможности строительства гостиниц, спортивных и туристических объектов, связанной с ними инфраструктуры на биосферных полигонах биосферных заповедников, а также предоставления земельных участков под такими объектами в аренду;
  - в статьи 21, 24, 27 в части более четкого определения видов хозяйственной деятельности, запрещенных или ограниченных в границах природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, исключающих возможность реализации на указанных ООПТ крупных природоразрушающих проектов;
  - в часть 2 статьи 34 в части распространения на ООПТ регионального значения полномочий, установленных данным положением для государственных инспекторов в области охраны окружающей среды;
  - в статье 34 предусмотреть право государственных инспекторов в области охраны окружающей среды на ношение и использование в качестве служебного оружия личного гражданского оружия самообороны и личного охотничьего

- огнестрельного оружия, проверки документов, удостоверяющих личность, а также право управления транспортными средствами;
- в статью 37 в части определения статуса, режима, порядка функционирования особо охраняемых природных территорий, подпадающих под действие международных конвенций, соглашений, программ.
4. Внести изменения в пункт 6 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части установления объекта экологической экспертизы, а именно: «материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие сокращение площади, изменения зонирования или режима особой охраны ООПТ».
  5. Внести изменения в Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» в части отнесения к объектам обязательного государственного страхования жизни и здоровья должностных лиц государственных органов и учреждений, осуществляющих государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания.
  6. Внести изменения в Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» в части включения в перечень лиц, подлежащих государственной охране, должностных лиц государственных органов и учреждений, осуществляющих государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания.
  7. Внести изменения в Уголовный кодекс РФ в части определения понятия «значительный ущерб» применительно к статье 262 УК РФ.
  8. Внести дополнения в статьи 10 и 14 Градостроительного кодекса РФ, включив Схемы размещения и перспективного развития ООПТ в состав документов территориального планирования Российской Федерации и субъектов РФ.

**Просить Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации:**

9. Принять меры по укреплению научных отделов заповедников и национальных парков, в том числе за счет расширения штатного расписания и существенного увеличения оплаты труда научных сотрудников ООПТ.
10. Признать несостоятельной практику финансового обеспечения заповедников за счет развития природного туризма, приводящего к нарушению целостности и



качества охраняемых и изучаемых экосистем. Принять меры по последовательному сокращению масштабов туризма в заповедниках.

11. Осуществлять системное информационное и методическое обеспечение деятельности в сфере управления особо охраняемыми природными территориями регионального значения, включая разработку рекомендаций о порядке создания и изменения границ и/или режима ООПТ, составе материалов комплексного экологического обследования, сборе и предоставлении информации, подлежащей включению в кадастр ООПТ.
12. Отказаться от планов преобразования государственного природного заповедника «Командорский» в национальный парк как не соответствующих природным и социально-экономическим условиям Командорских островов, внести соответствующие изменения в законопроект № 826412-6.
13. В связи с необходимостью выполнения обязательств РФ, предусмотренных Рамсарской конвенцией, возобновить прерванные в 2000-е годы работы по приданию ценным водно-болотным угодьям статуса водно-болотных угодий международного значения.
14. Определить органы, отвечающие за резервирование земель на уровне субъектов Российской Федерации для создания ООПТ. Для этого внести изменения в Положение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2008 г. № 561, а именно указать в п. 2 Положения конкретный исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (например, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), принимающий решение о резервировании земель для государственных нужд субъекта Российской Федерации.
15. Организовать совместно с Росприроднадзором и представителями заинтересованных общественных организаций выездную проверку повлекшего значительный экологический ущерб строительства так называемой «противопожарной лесохозяйственной дороги» на территории участка бывшего Сочинского заказника в верховьях реки Мзымты, в непосредственной близости от границ Кавказского заповедника.