

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы («нулевого чтения») проекта
федерального закона № 693961-8 «О внесении изменений в Федеральный
закон «Об особо охраняемых природных территориях» и статью 59
Федерального закона «Об охране окружающей среды»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 693961-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и статью 59 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (далее также – проект федерального закона, законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено по итогам публичного обсуждения¹ проекта федерального закона с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, представителей профессионального и экспертного сообществ (далее при одновременном упоминании – участники общественной экспертизы).

10 августа 2024 года законопроект внесен Думой Ставропольского края на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума)².

Согласно пояснительной записке к законопроекту предлагается наделить высшие исполнительные органы субъекта Российской Федерации полномочиями по принятию решений об упразднении особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), а также изменении их границ по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и федеральными органами исполнительной власти в области обороны страны и безопасности государства. Как следует из пояснительной записки к законопроекту, предлагаемые изменения призваны устранить существующий в настоящее время правовой пробел, заключающийся в

¹ <https://www.oprf.ru/news/siyuminutnaya-vygoda-ili-vzglyad-v-budushchee-kak-sokhranit-osobo-okhranyaemye-prirodnye-territorii>

² <https://sozd.duma.gov.ru/bill/693961-8>

отсутствии механизма упразднения ООПТ регионального значения, фактически утративших свой природоохранный статус. По мнению авторов законопроекта, предлагаемые изменения позволят повысить эффективность развития системы ООПТ и повысить их туристическую привлекательность.

Признавая необходимость совершенствования правового регулирования вопросов изменения и упразднения границ ООПТ, участники общественной экспертизы полагают, что предлагаемый в законопроекте механизм не отвечает требованиям действующего законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и ООПТ, а также несет угрозу деградации ООПТ по следующим основаниям.

1. В соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 1 законопроекта Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) предлагается дополнить новыми статьями 5.3 и 5.4, устанавливающими случаи и порядок изменения границ ООПТ и упразднения ООПТ соответственно.

При этом, согласно проектируемому пункту 2 статьи 5.3 и пункту 2 статьи 5.4 Федерального закона № 33-ФЗ, изменение границ ООПТ регионального значения и упразднение ООПТ регионального значения соответственно осуществляется *при наличии материалов, обосновывающих необходимость* изменения границ ООПТ или упразднения ООПТ.

Однако в законопроекте отсутствует порядок подготовки таких материалов, а также не определены уполномоченное лицо или орган, в чьи функции будут входить подготовка, представление и рассмотрение таких материалов.

Кроме того, положения законопроекта не отвечают на вопросы *кто, в каком порядке и в соответствии с какими критериями будет* принимать решение о том, что осуществление мер охраны ООПТ регионального значения возможно без сохранения режима его особой охраны (проектируемый подпункт «д» пункта 1 статьи 5.3 Федерального закона № 33-ФЗ), а также о гибели природных комплексов и объектов ООПТ регионального значения

(проектируемый подпункт «г» пункта 1 статьи 5.4 Федерального закона № 33-ФЗ).

При этом прилагаемый к законопроекту перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению *или принятию* в связи с принятием рассматриваемого проекта федерального закона, *не содержит правовых актов, которые необходимо будет принять для урегулирования приведенных выше вопросов.* Положения законопроекта также не содержат отсылочных норм для разработки соответствующих подзаконных правовых актов, направленных на реализацию проектируемых в проекте федерального закона положений.

Отсутствие в законопроекте определения понятия «гибель природных комплексов и объектов», а также четких критериев и порядка принятия решения об утрате природными комплексами и объектами ООПТ природоохранной ценности и невозможности дальнейшего использования ООПТ регионального значения по целевому назначению *создают риски коррупциогенных проявлений* ввиду неоднозначного толкования проектируемых положений и широты дискреционных полномочий. Кроме того, указанное *не исключает возможности умышленной порчи ООПТ и разрушения его природных комплексов и объектов* (например, путем рукотворных пожаров) заинтересованными лицами в целях последующего освоения для осуществления предпринимательской и иной хозяйственной деятельности.

2. Предусмотренные в проектируемых подпункте «е» пункта 1 статьи 5.3 и подпункте «д» пункта 1 статьи 5.4 Федерального закона № 33-ФЗ основания для изменения границ ООПТ и упразднения ООПТ соответственно несут в себе риски исключения из границ ООПТ отдельных участков или в целом упразднения ООПТ для реализации любых хозяйственных проектов (добыча полезных ископаемых, заготовка древесины, размещение рекреационных или спортивных объектов, промышленных объектов, объектов размещения отходов и

т.д.), что не соотносится с основными принципами охраны окружающей среды³.

Эксперты также обратили внимание, что в соответствии с положениями Федерального закона № 33-ФЗ *задачи и особенности* режима особой охраны ООПТ определяются положением об этой ООПТ. Режим особой охраны ООПТ обеспечивает поддержание природоохранного значения и защиту ценных объектов данной территории. В свете изложенного представляется, что в случае включения части одной ООПТ в состав другой ООПТ (проектируемые подпункт б» пункта 1 статьи 5.3 и подпункты «а», «б» и «в» пункта 1 статьи 5.4 Федерального закона № 33-ФЗ) режим охраны другой ООПТ вне зависимости от ее категории и значения не сможет обеспечить эффективную охрану изменяемой или упраздняемой ООПТ, т. к. не будет учитывать специфику и особенности этой ООПТ. Указанное может привести к существенному снижению природоохранного значения и утрате ценных объектов изменяемых или упраздняемых ООПТ. В качестве примера участники общественной экспертизы привели ситуацию с памятниками природы регионального значения, территории которых включены в границы Сочинского национального парка.

3. Проектируемые в статье 2 законопроекта положения предусматривают дополнение статьи 59 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ) новым пунктом 3, допускающим возможность осуществления хозяйственной и иной деятельности на ООПТ *в рамках реализации национальных и инвестиционных проектов, государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации, документов территориального планирования Российской Федерации и документов территориального планирования субъектов Российской Федерации.*

По мнению экспертов, указанное не соответствует приоритетным направлениям для решения основных задач в области обеспечения

³ Абзац тринадцатый статьи 3 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

экологической безопасности⁴, не будет способствовать достижению целевых показателей национальной цели «Экологическое благополучие»⁵, а также вступает в противоречие с основными принципами охраны окружающей среды, приведенными в статье 3 Федерального закона № 7-ФЗ, в частности, с принципами:

приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов;

сохранения биологического разнообразия;

запрещения хозяйственной и иной деятельности, *последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экосистем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды.*

Кроме того, предусмотренные в статье 2 законопроекта изменения противоречат отдельным положениям Федерального закона № 33-ФЗ, *устанавливающим запрет на осуществление любой деятельности:*

– противоречащей задачам государственных природных заповедников и режиму особой охраны их территории, включая строительство объектов капитального строительства, некапитальных строений, сооружений, в целях, не связанных с выполнением задач, возложенных на заповедники (пункт 1 статьи 9 Федерального закона № 33-ФЗ);

– наносящей ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национальных парков (пункт 2 статьи 15 Федерального закона № 33-ФЗ);

– противоречащей целям создания государственных природных

⁴ Подпункт «м» пункта 26 Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176.

⁵ Подпункт «д» пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

заказников или причиняющей вред природным комплексам и их компонентам (пункт 1 статьи 24 Федерального закона № 33-ФЗ);

– влекущей за собой нарушение сохранности памятников природы на территориях, на которых находятся памятники природы и в границах их охранных зон (пункт 1 статьи 27 Федерального закона № 33-ФЗ).

Представляется, что введение предлагаемых в законопроекте исключений для осуществления хозяйственной и иной деятельности в рамках реализации национальных и инвестиционных проектов, государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации, документов территориального планирования Российской Федерации и документов территориального планирования субъектов Российской Федерации без установления конкретных критериев значимости инвестиционного проекта и мероприятий, содержащихся в государственных программах и документах территориального планирования, их направленности на достижение национальных целей и решение стратегических задач, а также установления прозрачного порядка и уполномоченного лица или органа для принятия такого решения, создает риски незаконного выбытия из государственной собственности наиболее ценных территорий ООПТ, а также *деградации или уничтожения* охраняемых природных комплексов и объектов в границах всех ООПТ, что может повлечь за собой существенное сокращение биологического разнообразия во многих субъектах Российской Федерации.

Проблема усугубляется тем, что многие ООПТ регионального значения созданы для охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения *объектов растительного и животного мира*⁶. С учетом изложенного принятие проектируемых в статье 2 законопроекта положений может привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания краснокнижных объектов растительного и животного мира, что противоречит положениям части

⁶ Например, в соответствии с пунктом 5.2 раздела 5 Стратегии сохранения стерха в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Минприроды России от 29 декабря 2023 года № 50-р, для сохранения стерха (эндемик России, вид находящийся под угрозой исчезновения) и его мест гнездования наиболее значение в Уральском федеральном округе имеет в том числе государственный природный заказник регионального значения «Куноватский», а в Дальневосточном федеральном округе – в том числе национальный парк «Кыталык».

1 статьи 60 Федерального закона № 7-ФЗ и статьи 24 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире».

Эксперты также отметили, что проектируемые в статье 2 законопроекта положения распространяются на ООПТ всех уровней и категорий, что в целом не соотносится с декларируемой в пояснительной записке концепцией законопроекта, направленной на правовое регулирование вопросов изменения границ или упразднения ООПТ *только регионального значения*.

4. По информации экспертов, представленной в ходе общественной экспертизы, в структуре ООПТ в Российской Федерации большую часть составляют именно *ООПТ регионального значения*, на долю которых приходится 88% от общего числа ООПТ и 52% от их суммарной площади. При этом 44 российские ООПТ включены в границы объектов всемирного наследия ЮНЕСКО.

По мнению участников общественной экспертизы, принятие законопроекта в предложенной редакции может привести к причинению существенного вреда или утрате значительной части уникальных природных территорий, объектов и их эндемиков, а также к нарушению обязательств страны⁷, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия⁸.

Следует отметить, что ранее эксперты Общественной палаты приводили аналогичные доводы при проведении общественной экспертизы иных законодательных инициатив подобного содержания⁹, которые не получали поддержки в связи с консолидированным мнением экспертного сообщества и впоследствии снимались с рассмотрения Государственной Думы.

⁷ Ранее Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО (далее – Комитет) неоднократно высказывался о недопустимости ослабления законодательства об ООПТ. В частности, в решении 45 COM 7B.27 Комитет выразил крайнюю обеспокоенность по поводу сообщений о возможном новом законопроекте, который позволит изменять границы федеральных охраняемых территорий для размещения экономической деятельности, и напомнил, что статус правовой охраны является неотъемлемой частью выдающейся универсальной ценности объекта и что ослабление правовой защиты частей объекта станет явным основанием для включения объекта в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, в соответствии с пунктом 180 Операционного руководства по применению Конвенции. / URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/8301>.

⁸ Заключена в г. Париже 16 ноября 1972 года.

⁹ Например, заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 288302-8 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». / URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/zakl-288302-2003.pdf>.

Участники общественной экспертизы убеждены, что правовое регулирование вопросов изменения границ или упразднения ООПТ регионального значения, в том числе по причине фактической утраты отдельными объектами или ООПТ целиком своего природоохранного статуса, в обязательном порядке должно предусматривать установление прозрачного порядка и критериев, указывающих на утрату объектом природоохранной ценности с учетом результатов научных исследований, подтверждающих невозможность восстановления природной территории и ее уникальной экосистемы с привлечением широкого круга специалистов. Также представляется необходимым *установление конкретных условий и параметров*, при которых допустимо исключение из состава ООПТ территорий для размещения рекреационной, дорожно-транспортной, инженерной и иных видов инфраструктур или для реализации инвестиционных проектов, государственных программ и документов территориального планирования, включая *определение критериев альтернативности предлагаемых решений*. При этом любое предлагаемое решение в обязательном порядке должно быть направлено на обеспечение сохранности уникальных природных территорий и объектов и их эндемиков с учетом определенных Президентом Российской Федерации национальных целей в данной сфере.

На основании изложенного Общественная палата не поддерживает принятие проекта федерального закона № 693961-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и статью 59 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в представленной редакции.