

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы (нулевого чтения)
проекта федерального закона № 962708-8 «О внесении изменений в статью 2
Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона № 962708-8 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"» (далее также – проект федерального закона, законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам общественного обсуждения проекта федерального закона с учетом поступивших мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, представителей профессионального и экспертного сообществ.

Проект федерального закона 8 июля 2025 года внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) Государственным Советом Чувашской Республики¹.

В законопроекте предлагается установить особенности правового регулирования отношений, возникающих при упразднении, преобразовании и (или) изменении границ особо охраняемых природных территорий (далее также – ООПТ).

Следует отметить, что ранее в 2024 году на рассмотрение Совета законодателей Российской Федерации уже вносилась аналогичная по содержанию законодательная инициатива, подготовленная тем же субъектом права законодательной инициативы – Государственным Советом Чувашской Республики², однако Комиссией Совета законодателей Российской Федерации по аграрно-продовольственной политике, природопользованию и экологии было рекомендовано не вносить данный проект законодательной инициативы в Государственную Думу.

¹ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/962708-8>

² Проект законодательной инициативы № 8-597 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"». / URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/8-597>.

Аналогичную судьбу имели и ряд проектов законодательных инициатив схожей направленности, внесенные в Государственную Думу законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также депутатами Государственной Думы.

В частности, законопроекты № 1152655-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях"»³ и № 693961-8 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и статью 59 Федерального закона "Об охране окружающей среды"»⁴, внесенные Думой Ставропольского края, законопроект № 986748-7 «О внесении изменения в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях"», внесенный Государственным Советом Удмуртской Республики⁵, законопроект № 288302-8 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"», внесенный депутатом Государственной Думы Пинским В. В.⁶, и проект законодательной инициативы № 7-1556 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и статью 58 Федерального закона "Об охране окружающей среды"», внесенный Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа⁷.

Все указанные проекты были отклонены или отозваны их авторами после получения отрицательных отзывов и заключений, обусловленных как резкой критикой со стороны институтов гражданского общества и научно-экспертного сообщества, так и позицией Правительства Российской Федерации.

В частности, в официальном отзыве Правительства Российской Федерации на законопроект № 693961-8 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и статью 59 Федерального закона "Об охране окружающей среды"» подчеркивалось, что создание ООПТ и ограничение в обороте занятых ими земель обеспечивает защиту общественных

³ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1152655-7>

⁴ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/693961-8>

⁵ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/986748-7>

⁶ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/288302-8>

⁷ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/7-1556>

интересов граждан Российской Федерации в сохранении природного наследия и биологического многообразия страны.

Следует также отметить, что Общественная палата ранее уже проводила общественную экспертизу законопроектов № 288302-8 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"»⁸ и № 693961-8 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и статью 59 Федерального закона "Об охране окружающей среды"»⁹, аналогичных по содержанию анализируемому законопроекту, по результатам которых были даны отрицательные заключения в связи с потенциальной угрозой ослабления режима охраны особо охраняемых природных территорий.

Представляется важным подчеркнуть, что позиция Общественной палаты, изложенная в заключениях по результатам общественной экспертизы указанных законопроектов по аналогичным положениям, содержащимся в том числе в анализируемом проекте федерального закона, остается неизменной.

В частности, ранее в отношении положения, предлагающего допускать изменение границ ООПТ регионального значения, в том числе в случае необходимости исключения из состава ООПТ земельных участков и водных объектов, необходимых для реализации национальных целей и стратегических задач, предусмотренных документами территориального планирования Российской Федерации и документами территориального планирования субъектов Российской Федерации¹⁰, Общественная палата обращала внимание на его несоответствие приоритетным направлениям для решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности¹¹ и выразила позицию, что

⁸ Заключение Общественной палаты 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>.

⁹ Заключение Общественной палаты 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"». / URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/zakl-ohran-okr-sredy-11122024.pdf>.

¹⁰ Проектируемый пункт 6.2 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

¹¹ 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.

данная новела не будет способствовать достижению целевых показателей национальной цели «Экологическое благополучие»¹², а также вступает в противоречие с основными принципами охраны окружающей среды, приведенными в статье 3 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹³.

Наряду с этим также отмечалось, 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 Федерации¹⁴ 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 может создать 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, в свою очередь, может повлечь за собой существенное сокращение биологического разнообразия во многих субъектах Российской Федерации.

В частности, это связано с тем, что многие ООПТ регионального значения созданы для охраны редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов растительного и животного мира.

¹² 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».

¹³ В частности, приоритет 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.

¹⁴ Проектируемый пункт 6.2 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

В этой связи принятие проектируемых в статье 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Федеральный закон № 33-ФЗ) положений может привести к гибели, сокращению численности или нарушению среды обитания краснокнижных объектов растительного и животного мира, что, в свою очередь, противоречит положениям части 1 статьи 60 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и статьи 24 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире».

Отдельно отмечалось, что процедура упразднения особо охраняемых природных территорий и изменения их границ носит комплексный характер.

В частности, предусмотренные в законопроекте основания для принятия решения об упразднении особо охраняемых природных территорий регионального значения в последующем могут повлечь за собой необходимость изменения границ охранных зон таких территорий и перевод выбывших земельных участков в земли иных категорий, включая пересмотр видов их разрешенного использования.

Однако при этом подчеркивалось, что корреспондирующих изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации в законопроекте не предложено.

В то же время, признавая необходимость совершенствования правового регулирования вопросов, связанных с изменением и (или) упразднением границ ООПТ, участники общественной экспертизы сформулировали отдельные замечания и предложения к положениям законопроекта, ранее не являвшихся предметом оценки.

Так, участники общественной экспертизы обратили внимание, что проектируемым пунктом 6.1 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ в отношении особо охраняемых природных территорий федерального значения упразднение, преобразование особо охраняемых природных территорий (объединение особо охраняемых природных территорий или частей таких территорий с иными категориями особо охраняемых природных территорий),

изменение их границ осуществляется Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, принявшими решения об их создании, по представлению уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти.

Однако в законопроекте не указывается, в каком порядке и на каких основаниях будет осуществляться такое упразднение, преобразование особо охраняемых природных территорий федерального значения или изменение их границ.

Следует отметить, что, в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Федерального закона № 33-ФЗ, земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности. Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не подлежат отчуждению из федеральной собственности.

В силу же пунктов 2 и 3 статьи 11 указанного закона такие участки предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками, в постоянное (бессрочное) пользование, и не подлежат изъятию, за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральными законами, которые в настоящее время отсутствуют.

Аналогичные положения установлены и в отношении национальных парков. Так, согласно пункту 2 статьи 12 Федерального закона № 33-ФЗ, земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков, находятся в федеральной собственности и не подлежат отчуждению, за исключением участков, расположенных в границах населенных пунктов, включенных в состав национальных парков.

Таким образом, предлагаемая законопроектом возможность изменения границ особо охраняемых природных территорий федерального значения, за исключением их расширения, находится в противоречии с положениями действующего законодательства, в частности с указанными статьями

Федерального закона № 33-ФЗ, внесение изменений в которые законопроектом не предусматривается.

Помимо этого, участники общественной экспертизы выразили обеспокоенность тем, что предлагаемые законопроектом положения, допускающие упразднение особо охраняемых природных территорий регионального значения в случае невозможности их использования по целевому назначению¹⁵, не содержат исчерпывающего перечня оснований, а также объективных и проверяемых критериев, позволяющих установить факт утраты природоохранной или иной особо ценной функции ООПТ.

Одновременно с этим сама формулировка, используемая в абзаце втором проектируемого пункта 6.2 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ, предполагает широкую дискрецию при принятии решения об упразднении, что существенно повышает риск произвольного и необоснованного исключения территорий из состава ООПТ. Особенно тревожным является отсутствие механизмов независимой экспертной оценки и обязательного проведения государственной экологической экспертизы в подобных случаях.

Такой пробел в правовом регулировании, по мнению общественных экспертов, открывает возможности для злоупотреблений, в том числе намеренного причинения ущерба природным комплексам, например посредством поджогов, с последующим инициированием процедуры упразднения соответствующей ООПТ на основании ее деградации или утраты ценности. Подобные действия могут преследовать цель последующего освоения освобожденных земель в предпринимательских или иных хозяйственных интересах.

В этой связи представляется важным либо исключить указанное основание из текста законопроекта, либо дополнить его конкретизированными критериями, обеспечивающими защиту общественных интересов.

¹⁵ Абзац второй проектируемого пункта 6.2 статьи 2 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Наряду с изложенным участники общественной экспертизы обратили внимание, что в проектируемом пункте 6.2 статьи 2 Федерального закона № 33-ФЗ предлагается предусмотреть, что изменение границ особо охраняемых природных территорий регионального значения допускается в том числе в случае исключения из состава ООПТ земельных участков и водных объектов и включения в состав особо охраняемых природных территорий земельных участков и водных объектов, площадь которых не меньше площади исключаемых земельных участков и водных объектов.

Однако указанное основание для изменения границ особо охраняемых природных территорий регионального значения, по мнению общественных экспертов, представляется необоснованным.

Так, в законопроекте не предлагается установить требования к экологическим характеристикам включаемых взамен участков, а также критерии их эквивалентности по природоохранной и биологической ценности. Также отсутствует необходимость проведения государственной экологической экспертизы, подтверждающей допустимость таких изменений без ущерба для охраняемых природных комплексов и объектов.

Таким образом, сохраняется риск подмены участков, обладающих высокой природоохранной значимостью и являющихся средой обитания редких видов животных и растений, на иные участки, не обладающие аналогичными характеристиками, что противоречит целям создания и функционирования системы особо охраняемых природных территорий, отраженным в преамбуле Федерального закона № 33-ФЗ.

Указанное положение при его сохранении в представленной редакции, по мнению общественных экспертов, может создать предпосылки для произвольного изменения границ ООПТ в интересах недобросовестных хозяйствующих субъектов, а также нести в себе риски утраты уникальных природных комплексов и деградации системы охраняемых территорий в целом.

В этой связи участники общественной экспертизы считают целесообразным исключить данное основание либо существенно доработать его с установлением критериев замещения исключаемых участков.

Кроме того, дополнительно участники общественной экспертизы подчеркнули, что, согласно пункту 3 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации"», особо охраняемые природные территории и их охранные зоны, созданные до дня вступления в силу данного федерального закона¹⁶, сохраняются в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу указанного федерального закона.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации¹⁷, данная норма обеспечивает преемственность сложившихся отношений в сфере охраны окружающей среды посредством сохранения ранее созданных особо охраняемых природных территорий.

В дополнение было отмечено, что подобное правовое регулирование согласуется и с требованиями Конституции Российской Федерации, согласно которым земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории¹⁸, каждому гарантируется право на благоприятную окружающую среду, охрану здоровья и медицинскую помощь¹⁹.

На основании вышеизложенного Общественная палата не поддерживает проект федерального закона № 962708-8 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях"».

¹⁶ Федеральный закон вступил в силу со дня его официального опубликования, 30 декабря 2013 года.

¹⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2018 года № 2369-О.

¹⁸ Часть 1 статьи 9.

¹⁹ Статьи 41 и 42.