



ПРОТИВОРЕЧИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОСТАВЛЯЮТ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ООПТ БЕЗ КОНТРОЛЯ

Комментарий к новой редакции
Федерального закона «Об особо
охраняемых природных территориях»

М. Крейндли,
«Гринпис» России

С 1 января 2005 г. вступила в силу новая редакция Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (№ 199-ФЗ). Изменения в данный закон внесены 29 декабря 2004 г. Этим же законом была отменена, так и не начав действовать, ст. 47 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, в котором также вносились изменения в закон об ООПТ.

Следует отметить, что нынешняя редакция закона мало отличается от редакции 1995 г. с изменениями, внесенными в 2001 г. Большая часть поправок внесена в названия государственных органов, управляющих теми или иными ООПТ.

Однако существуют и принципиальные различия в основных сферах управления системой ООПТ.

1. Организация ООПТ

Прежде всего, в новой редакции ослаблена роль органов государственной власти субъектов РФ при решении вопроса о создании ООПТ федерального значения. Теперь согласования с ними не требуется при создании государственных природных заповедников (ст. 8), государственных природных заказников федерального значения (ст. 23) и памятников природы федерального значения (ст. 26).

Согласование с региональными властями необходимо только при создании национальных парков. Причем если раньше было нужно получить согласие органов власти субъектов федерации на отнесение земель к федеральной собственности, то сейчас необходимо только представление. По сути, разница в данных формулировках незначительная (особенно с учетом того, что большинство национальных парков создавалось на землях лесного фонда, основная часть которых итак находится в федеральной собственности), тем не менее в некоторых ситуациях это может упростить процедуру создания национальных парков. Надо, однако, отметить, что в отличие от заповедников или федеральных заказников в случае с национальными парками законодатель не пошел на полное лишение всех прав региональных органов власти (это касается не только их создания, но и других вопросов, в частности, согласования режима земель, включенных в границы национального парка, без изъятия их у землепользователей).

Принципиально новым положением данного закона является то, что охранные зоны заповедников создаются решением Правительства РФ (норма осталась от закона № 122-ФЗ). Причем не указано, каким документом должны определяться

границы и режим этой зоны (в старой редакции написано, что таким документом является положение), а также каков порядок ее выделения. К сожалению, фактически это означает, что в ближайшее время создать охранные зоны как вокруг уже существующих заповедников, так и в планируемых не удастся.

Изменились порядок согласования вопросов социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов и проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон (ст. 15 п. 4). В старой редакции закона эти вопросы должны были согласовываться с самим национальным парком, а в новой — с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды, т. е. фактически с его вышестоящей организацией. Это, безусловно, усложнит процедуру и может уменьшить воздействие указанной деятельности на природные комплексы парков. Кроме того, парки становятся менее зависимыми от местных и региональных властей (поскольку оказывать влияние на парк проще, чем на руководящий им орган в Москве). С другой стороны, некоторые вопросы могут решаться вообще без участия самого парка.

В связи с изменением земельного законодательства сильно ухудшилась ситуация с созданием ООПТ регионального значения. Вызвано это тем, что в соответствии со ст. 95 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК) земли всех ООПТ должны относиться к соответствующей категории земель — землям ООПТ. Однако механизм отнесения земель к указанной категории земель ООПТ (как федерального, так и регионального значения) не разработан. Кроме того, для перевода земель лесного фонда в земли ООПТ согласно ст. 8 ЗК требуется решение Правительства, что в случае с созданием ООПТ регионального значения фактически невозможно. В ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» вообще отсутствовала норма, позволяющая переводить земли лесного фонда в земли ООПТ.

Итак, согласно ЗК при создании ООПТ земли должны переводиться в категорию «земли ООПТ», а в соответствии со специальным законом такой перевод был невозможен. Все это остановило развитие сети ООПТ в России и на федеральном, и на региональном уровнях. И хотя в ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» внесены изменения, позволяющие переводить земли лесного фонда в земли ООПТ, ситуация не улучшилась.

2. Контроль в области организации и функционирования ООПТ

В новой редакции закона практически не изменились (в отличие от редакции закона № 122-ФЗ) положения о кон-



троле в области организации и функционирования ООПТ (ст. 3), однако существенно изменились нормы других законов в данной области. При этом если федеральных ООПТ это практически не касается, то с региональными дело обстоит сложнее. В принятом 10 января 2002 г. ФЗ «Об охране окружающей среды» ООПТ регионального значения отнесены к объектам регионального экологического контроля, который должен осуществляться органами государственной власти субъектов РФ. Это соответствовало и ст. 3 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Согласно ей 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. В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) производство дел о нарушениях режима ООПТ возлагалось на органы государственного экологического контроля.

Изменения в ФЗ «Об охране окружающей среды» и «Об особо охраняемых природных территориях», внесенные ФЗ № 122, должны были полностью разрушить эту систему. В соответствии с поправками функции по контролю за региональными ООПТ полностью слагались с федеральных органов, но при этом органы власти субъектов РФ лишались права осуществления экологического контроля — эти функции должны были перейти к органам местного самоуправления. Однако никаких прав этих органов в области экологического контроля прописано не было. Естественно, на практике это означало бы полное прекращение какого-либо контроля за соблюдением режима региональных ООПТ, что во многих случаях привело бы к фактическому их уничтожению.

С одной стороны, в процессе административной реформы функции по контролю за ООПТ регионального значения оказались вне полномочий федеральных органов исполнительной власти. Так в соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (далее — Росприроднадзор), утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400, Росприроднадзор осуществляет государственный контроль в сфере организации и функционирования ООПТ, но только федерального значения. Никакие другие федеральные органы не уполномочены обеспечивать контроль за соблюдением режима ООПТ.

С другой стороны, в соответствии с КоАП осуществлять производство дел о нарушениях режима региональных ООПТ могут только должностные лица государственного экологического контроля, к которым относится и Росприроднадзор.

В принципе, проблема может быть решена на уровне регионального законодательства, где должны быть установлены нормы ответственности за нарушение режима региональных ООПТ, а также определены органы или организации, уполномоченные вести дела по подобным правонарушениям. К сожалению, в большинстве регионов этого не сделано. Поэтому даже там, где специализированные структуры по управлению ООПТ созданы, они не имеют никаких полномо-

чий и не могут эффективно контролировать ситуацию с ООПТ.

Таким образом, противоречие нескольких законодательных и иных правовых актов приводит к тому, что региональные ООПТ остались практически без контроля. И это не замедлило сказаться на их состоянии.

Например, решением губернатора Приморского края от 15 сентября 2005 г. изменен режим государственного природного заказника «Верхнебикинский» — уникальной природной территории, на которой обитают многочисленные редкие и исчезающие виды растений и животных, в том числе амурский тигр, черный и дальневосточный аист, чешуйчатый крохаль, рыбный филин, женьшень, рододендрон Фори. На территории заказника разрешено строительство дорог, разведка и добыча полезных ископаемых, строительство любых объектов. Этим решением сняты все препятствия для проведения рубок. Данным решением ослаблен режим государственного природного заказника «Борисовское плато», являющегося основным местом обитания дальневосточного леопарда. Решение принято незаконно, без проведения государственной экологической экспертизы. И этот случай не единственный...

© WWF России / Иван ЕГОРЧЕВ



© WWF России



В декабре 2004 г. Правительство Республики Коми ликвидировало буферную зону Печоро-Ильчского заповедника, являющуюся частью территории Всемирного природного наследия ЮНЕСКО — «Девственные леса Коми», которую согласно положениям Международной конвенции об охране всемирного наследия Россия обязана сохранять.

В июне 2005 г. Новгородская Областная Дума ликвидировала региональный заказник «Редровский» — место обитания краснокнижных видов птиц и растений.

Со всеми указанными решениями в настоящее время разбираются органы Прокуратуры и есть надежда, что их отменят. Однако факт издания таких решений свидетельствует о слабости всей системы управления ООПТ.

В заключение отметим, что в Государственную Думу внесен очередной закон о перераспределении полномочий, в том числе в сфере управления природными ресурсами и охраны окружающей среды. Как он скажется на ситуации с ООПТ пока неизвестно, но хочется верить, что не ухудшит их положения.

