

Степаницкий В.Б., Крейндлин М.Л.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ  
ЗАПОВЕДНИКИ  
И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ РОССИИ:  
УГРОЗЫ, НЕУДАЧИ,  
УПУЩЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ**



Гринпис России  
2004

Об авторах:

**Степаницкий Всеволод Борисович** родился в 1959 году в г. Москве. Окончил географический факультет Московского государственного педагогического института. Работал в заповеднике, в органах рыбоохраны, в неправительственных природоохранных организациях. Около 13 лет проработал в центральном аппарате союзных и федеральных природоохранных министерств и ведомств, из них 10 лет – на руководящих должностях в структурных подразделениях, осуществляющих управление в сфере особо охраняемых природных территорий. Заслуженный эколог Российской Федерации.

**Крейндлин Михаил Леонидович** родился в 1970 году в г. Москве. Окончил юридический колледж. Служил в армии, работал в Мособлкомприроде. 9 лет проработал в центральном аппарате федеральных природоохранных министерств и ведомств, в структурных подразделениях, осуществляющих управление в сфере особо охраняемых природных территорий. С 2002 года работает в Гринпис России.

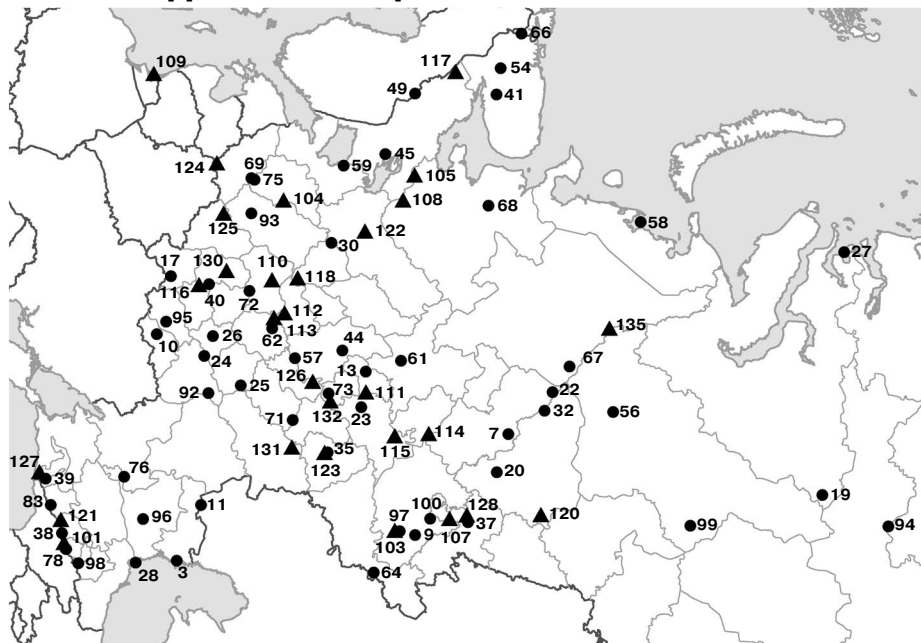
# **GREENPEACE**

**Степаницкий В.Б., Крейндлин М.Л.**

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЗАПОВЕДНИКИ  
И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ РОССИИ:  
УГРОЗЫ, НЕУДАЧИ, УПУЩЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ**

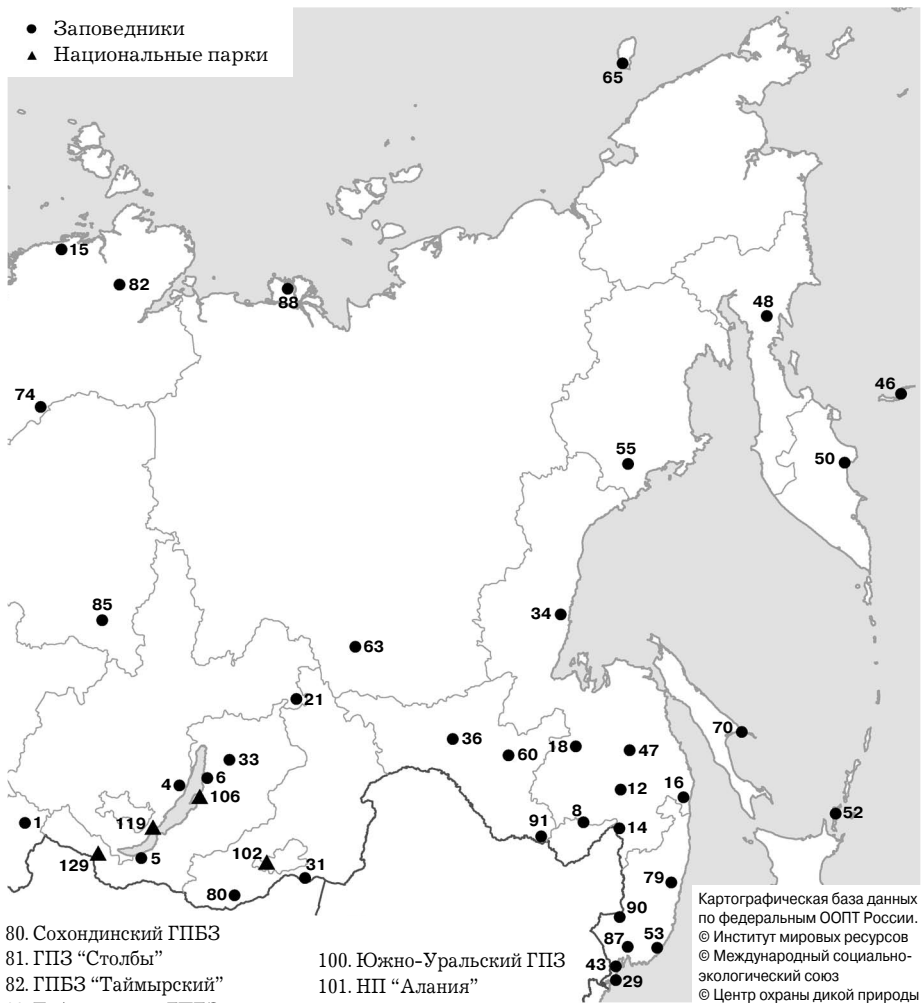
**Гринпис России  
Москва  
2004**

# ЗАПОВЕДНИКИ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ РОССИИ



- |                                   |                                  |   |
|-----------------------------------|----------------------------------|---|
| 1. ГПЗ "Азас"                     | 29. Дальневосточный Морской ГПБЗ |   |
| 2. Алтайский ГПЗ                  | 30. Дарвинский ГПБЗ              |   |
| 3. Астраханский ГПБЗ              | 31. ГПЗ "Даурский"               |   |
| 4. ГПЗ "Байкало-Ленский"          | 32. ГПЗ "Денежкин Камень"        |   |
| 5. Байкальский ГПБЗ               | 33. ГПЗ "Джергинский"            |   |
| 6. Баргузинский ГПБЗ              | 34. ГПЗ "Джуджурский"            |   |
| 7. ГПЗ "Басеги"                   | 35. Жигулевский ГПЗ              |   |
| 8. ГПЗ "Бастак"                   | 36. Зейский ГПЗ                  |   |
| 9. Башкирский ГПЗ                 | 37. Ильменский ГПЗ               |   |
| 10. ГПЗ "Белогорье"               | 38. Кабардино-Балкарский ГПЗ     |   |
| 11. ГПЗ "Богдинско-Баскунчакский" | 39. Кавказский ГПБЗ              |   |
| 12. ГПЗ "Болоньский"              | 40. ГПЗ "Калужские Засеки"       |   |
| 13. ГПЗ "Большая Кокшага"         | 41. Кандалакшский ГПБЗ           |   |
| 14. Большехеидирский ГПЗ          | 42. ГПБЗ "Катунский"             |   |
| 15. ГПЗ "Большой Арктический"     | 43. ГПЗ "Кедровая падь"          |   |
| 16. ГПЗ "Ботчинский"              | 44. ГПБЗ "Керженский"            |   |
| 17. ГПБЗ "Брянский Лес"           | 45. ГПЗ "Кивач"                  |   |
| 18. ГПЗ "Бурейнский"              | 46. ГПБЗ "Коммандорский"         |   |
| 19. ГПЗ "Верхне-Тазовский"        | 47. Комсомольский ГПЗ            |   |
| 20. Висимский ГПБЗ                | 48. ГПЗ "Корякский"              |   |
| 21. ГПЗ "Витимский"               | 49. ГПЗ "Костомукшский"          |   |
| 22. ГПЗ "Вишерский"               | 50. Кроноцкий ГПБЗ               |   |
| 23. Волжско-Камский ГПЗ           | 51. ГПЗ "Кузнецкий Алатау"       |   |
| 24. Воронежский ГПБЗ              | 52. ГПЗ "Курильский"             |   |
| 25. ГПЗ "Воронинский"             | 53. Лазовский ГПЗ                |   |
| 26. ГПЗ "Гальчяя Гора"            | 54. Лапландский ГПБЗ             |   |
| 27. ГПЗ "Гыданский"               | 55. ГПЗ "Магаданский"            |   |
| 28. ГПЗ "Дагестанский"            | 56. ГПЗ "Малая Сосьва"           |   |
|                                   | 57. Мордовский ГПЗ               |   |
|                                   |                                  | 58. ГПЗ "Ненецкий"  |
|                                   |                                  | 59. ГПЗ "Нижне-Свирский"  |
|                                   |                                  | 60. ГПЗ "Норский"   |
|                                   |                                  | 61. ГПЗ "Нургуш"  |
|                                   |                                  | 62. Окский ГПБЗ   |
|                                   |                                  | 63. ГПЗ "Олекминский"   |
|                                   |                                  | 64. ГПЗ "Оренбургский"  |
|                                   |                                  | 65. ГПЗ "Остров Врангеля"   |
|                                   |                                  | 66. ГПЗ "Пасвик"  |
|                                   |                                  | 67. Печоро-Ильгский ГПБЗ  |
|                                   |                                  | 68. ГПЗ "Пинежский"   |
|                                   |                                  | 69. ГПЗ "Полистовский"  |
|                                   |                                  | 70. ГПЗ "Поронайский"   |
|                                   |                                  | 71. ГПЗ "Приволжская лесостепь"   |
|                                   |                                  | 72. Приокско-Тerrasный ГПБЗ   |
|                                   |                                  | 73. ГПЗ "Присурский"  |
|                                   |                                  | 74. ГПЗ "Путоранский"   |
|                                   |                                  | 75. ГПЗ "Рдейский"  |
|                                   |                                  | 76. ГПЗ "Ростовский"  |
|                                   |                                  | 77. ГПБЗ "Саяно-Шушенский"  |
|                                   |                                  | 78. Северо-Осетинский ГПЗ   |
|                                   |                                  | 79. Сихотэ-Алинский ГПБЗ  |
|                                   |                                  | 80. 81  |
|                                   |                                  | 82. 83. 84. 85. 86. 87. 88. 89. 90. 91. 92. 93. 94. 95. 96. 97. 98. 99. 100. 101. 102. 103. 104. 105. 106. 107. 108. 109. 110. 111. 112. 113. 114. 115. 116. 117. 118. 119. 120. 121. 122. 123. 124. 125. 126. 127. 128. 129. 130. 131. 132. 133. 134. 135. |

- Заповедники
- ▲ Национальные парки



Картографическая база данных по федеральным ООПТ России.  
 © Институт мировых ресурсов  
 © Международный социально-экологический союз  
 © Центр охраны дикой природы

- |                                   |                             |                               |
|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| 80. Сохондинский ГПБЗ             | 100. Южно-Уральский ГПЗ     | 120. НП "Припышминские боры"  |
| 81. ГПЗ "Столбы"                  | 101. НП "Алания"            | 121. НП "Приэльбрусье"        |
| 82. ГПБЗ "Таймырский"             | 102. НП "Алханай"           | 122. НП "Русский Север"       |
| 83. Тебердинский ГПБЗ             | 103. НП "Башкирия"          | 123. НП "Самарская Лука"      |
| 84. ГПЗ "Тигирекский"             | 104. НП "Валдайский"        | 124. НП "Себежский"           |
| 85. ГПЗ "Тунгусский"              | 105. НП "Водлозерский"      | 125. НП "Смоленское Поозерье" |
| 86. ГПБЗ "Убсунурская Котловина"  | 106. НП "Забайкальский"     | 126. НП "Смольный"            |
| 87. Уссурийский ГПЗ               | 107. НП "Зораткуль"         | 127. Сочинский НП             |
| 88. ГПЗ "Усть-Ленский"            | 108. НП "Кенозерский"       | 128. НП "Таганай"             |
| 89. ГПЗ "Хакасский"               | 109. НП "Куршская коса"     | 129. НП "Тункинский"          |
| 90. ГПЗ "Ханкайский"              | 110. НП "Лосиный Остров"    | 130. НП "Угра"                |
| 91. Хинганский ГПЗ                | 111. НП "Марий Чодра"       | 131. НП "Хвалинский"          |
| 92. Хоперский ГПЗ                 | 112. НП "Мещера"            | 132. НП "Чаваш вармане"       |
| 93. Центрально-Лесной ГПБЗ        | 113. НП "Мещерский"         | 133. Шорский НП               |
| 94. ГПБЗ "Центральносибирский"    | 114. НП "Нечкинский"        | 134. НП "Шушенский бор"       |
| 95. ГПБЗ "Центрально-Черноземный" | 115. НП "Нижняя Кама"       | 135. НП "Югд ва"              |
| 96. ГПБЗ "Черные Земли"           | 116. НП "Орловское Полесье" |                               |
| 97. ГПЗ "Шульган-Таш"             | 117. НП "Паанаярви"         |                               |
| 98. ГПЗ "Эрзи"                    | 118. НП "Плещеево озеро"    |                               |
| 99. ГПЗ "Юганский"                | 119. Прибайкальский НП      |                               |

# ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Введение .....	5
2. Региональный обзор: хроника 2003–2004 гг.	
2.1. Республика Адыгея.....	8
2.2. Республика Башкортостан.....	9
2.3. Кабардино-Балкарская Республика.....	12
2.4. Республика Калмыкия.....	14
2.5. Республика Коми.....	15
2.6. Республика Саха (Якутия).....	16
2.7. Республика Хакасия.....	17
2.8. Алтайский край.....	18
2.9. Краснодарский край.....	19
3. Национальные парки, заповедники и горнолыжный спорт.....	22
4. Стагнация процесса создания новых заповедников и национальных парков.....	24
5. Кризис системы государственного управления природными заповедниками и национальными парками.....	29
6. Заключение.....	35
Приложения	
1. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 января 2004 г. № ГКПИ03-1225.....	39
2. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22 сентября 2004 г. № 24-Г04-6.....	44

## 1. ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации традиционной и весьма эффективной формой природоохранной деятельности является создание особо охраняемых природных территорий. Такие территории, полностью или частично изъяты из хозяйственного использования, имеют исключительное значение для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия как основы биосферы. При этом наиболее значимые для этих целей природные комплексы и объекты, как эталонные, так и уникальные, представлены именно в масштабах федеральной системы особо охраняемых природных территорий, основу которой составляют государственные природные заповедники и национальные парки.

Создание этой уникальной системы, у истоков которой стояли выдающиеся отечественные ученые-естествоиспытатели и энтузиасты-экологи, является одним из наиболее значимых природоохранных достижений нашего Отечества.

На сегодняшний день в России существуют 100 государственных природных заповедников общей площадью 33,5 млн га (свыше 1,57% площади России) и 35 национальных парков площадью 7 млн га (0,41% площади России). 95 заповедников и все национальные парки находятся в системе Министерства природных ресурсов Российской Федерации.

Действующее законодательство Российской Федерации не только налагает жесткие режимные ограничения хозяйственной и иной деятельности на территориях заповедников и национальных парков, но и предусматривает полный запрет на изъятие предоставленных им земельных и водных участков. Так, согласно статье 6 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» «запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и другие природные ресурсы, которые включаются в государственные природные заповедники». Согласно статье 27 Земельного кодекса Российской Федерации, земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками, изъяты из оборота. Согласно же статье 95 этого Кодекса, в пределах земель заповедников и национальных парков изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

Согласно статье 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды», государственные природные заповедники и национальные парки входят в состав природно-заповедного фонда, изъятие земель которого запрещается.

Однако (что общеизвестно), в России строгость законов всегда компенсировалась их необязательным исполнением. Так, еще в октябре 1960 года Верховный Совет РСФСР принимает первый в России и весьма прогрессивный Закон «Об охране природы в РСФСР», согласно 9-й статье которого территории государственных заповедников изымаются из хозяйственного использования навечно. Но вечно ждать не пришлось: уже 10 июня 1961 г. выходит печально известное постановление Совета Министров СССР № 521 «Об упорядочении сети государственных заповедников и охотничьих хозяйств», подписанное Н. Хрущевым, а вслед за ним – постановление Совмина РСФСР от 28 июня 1961 г. № 841. Этим постановлением упразднились заповедники

Алтайский, Жигулевский, Кроноцкий, Марийский и «Денежкин Камень», сокращалась территория Дарвинского и Сихотэ-Алинского заповедника, отменялось ранее принятое решение о расширении Баргузинского заповедника. Таким образом, одним взмахом пера ликвидировался заповедный режим на площади 2 385 000 га.

Незаконные посяательства (к счастью, не столь масштабные) на заповедные земли периодически проявлялись и в последующие годы, в том числе и в «постперестроечный» период. Так, Совет Министров Тувы (тогда еще автономной республики) своим постановлением от 19 сентября 1989 г. незаконно, вопреки действующему законодательству (в т. ч. с превышением своих полномочий), отторгнул 53 тыс. га из состава территории государственного заповедника «Азас» в пользу совхоза «Тоора-Хем» якобы для выпаса оленей. Изъятый участок представлен преимущественно кедровниками, богатыми соболем, белкой, другими ценными промысловыми видами; по его границе протекает река Баш-Хем, заселенная тувинским бобром, внесенным в Красную книгу России.

В апреле 1991 г. Совет Министров Республики Дагестан принял постановление об интенсификации промышленной добычи рыбы в республике, в котором предусматривалась возможность использования для рыбного промысла и акватории государственного заповедника «Дагестанский».

Осенью 1991 г. Совет народных депутатов г. Костомукши (Республика Карелия) принял незаконное решение об изъятии из земель заповедника «Костомукшский» 125 га для организации фермерского хозяйства. (В связи с мощной кампанией протеста решение исполнено не было).

22 января 1992 г. сессия Аяно-Майского районного Совета народных депутатов предприняла попытку ликвидации заповедника «Джугджурский» (Хабаровский край), выразившуюся в поручении администрации района войти в краевую администрацию с ходатайством о закрытии заповедника.

7 ноября 1994 г. мэр Южно-Курильского района Сахалинской области Н. Покидин обратился с письмом к премьер-министру России В. Черномырдину. Ссылаясь на последствия землетрясения и необходимость ремонтно-восстановительных работ и нового строительства, мэр просил «оперативно и положительно» решить поставленные им вопросы, в том числе «вопрос о выделении из состава заповедника «Курильский» (урочища Тятя и Урвитово) лесных массивов спелых и перестойных хвойных насаждений для заготовки леса, или решить вопрос о полной ликвидации заповедника «Курильский».

В марте 2001 г. администрация Саратовской области обратилась в правительство России с инициативой урезать вдвое площадь национального парка «Хвалынский» (площадь этого парка – 25,5 тыс. га), сетуя на то, что принятое в 1994 году решение об определении границ территории парка оказалось экономически ошибочным.

Можно привести и пример желания органов власти одного региона вовлечь в хозяйственную деятельность территорию федерального заповедника, находящегося в границах соседнего региона. В 1994 г. президент Республики Тыва обратился в Минприроды России с просьбой о сезонном использовании территории Алтайского заповедника для выпаса и содержания лошадей и яков хозяйствами Тывы.

Иногда региональные и местные органы власти, в обход соответствующих федеральных органов, принимали решения по «оптимизации» (с их точки



зрения) установленных режимов особой охраны заповедников и национальных парков.

Так, администрация Архангельской области в марте 1993 г. приняла решение о предоставлении в пользование рыбообрабатывающему комбинату акционерного общества «Севрыба» шести озер для рыбного промысла на территории национального парка «Водлозерский». Постановлением администрации Воронежской области от 11 апреля 1994 г. № 478 руководству Воронежского и Хоперского заповедников предписано «сократить количество лося, косули, оленя до численности, исключающей ущерб лесным культурам в прилегающих лесхозах», и в месячный срок представить в областную администрацию нормативы безущербной численности диких копытных на территории заповедников. В том же 1994 г. земское собрание Красновишерского района Пермской области принимает решение об изменении (увеличении) границ зоны любительского лова рыбы для местного населения на территории заповедника «Вишерский». 6 июля 1998 г. глава администрации Бурзянского района Республики Башкортостан издает распоряжение № 549, предусматривающее выделение Башкирским заповедником сенокосных угодий двум колхозам (причем данное распоряжение издано в соответствии с ранее принятым и столь же незаконным постановлением кабинета министров Башкортостана по тому же вопросу).

В качестве отдельного примера следует рассмотреть факты лоббирования крупными хозяйствующими субъектами реализации проектов строительства магистралей различного назначения, проходящих через особо охраняемые природные территории. К их числу относится и настойчивая попытка российского акционерного общества «Высокоскоростные магистрали» «протолкнуть» в 1993-1994 гг. вариант строительства высокоскоростной железнодорожной магистрали Москва-Санкт-Петербург с рассечением территории национального парка «Валдайский». В 1994 г. на территории национального парка «Самарская Лука» предлагалось проложить автомобильную трассу через целостный уникальный лесной массив – «Чарокайский лес». В 1992 г. в Архангельской области всерьез обсуждалось предложение о строительстве автомобильной трассы, проходящей через территорию единственного в области заповедника «Пинежский». В 1998-2000 гг. органы исполнительной власти Республики Адыгея при поддержке Российского дорожного агентства активно лоббировали идею строительства автодороги Майкоп – Дагомыс, в том числе путем рассечения территории Кавказского биосферного заповедника. В 2000 г. Российское дорожное агентство поручало Управлению автомагистрали «Краснодар - Баку» проработать вопрос по строительству автомобильной дороги Псебай – Красная Поляна, также проходящей по территории Кавказского биосферного заповедника.

Таким образом, примеры незаконных посягательств на особо охраняемые природные территории можно найти в любой отрезок истории нашего заповедного дела. Но для федеральной системы заповедников и национальных парков за весь «перестроечный» и «постперестроечный» период в целом никогда еще эта проблема не стояла так остро, как за последние годы реформ, о чем говорят нижеприведенные факты.

## 2. РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОБЗОР: ХРОНИКА 2003-2004 гг.

### 2.1. Республика Адыгея

#### **Кавказский государственный природный биосферный заповедник**

*Кавказский государственный природный заповедник создан в 1924 г. Имеет международный статус биосферного резервата ЮНЕСКО. Находится под юрисдикцией международной Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия. Общая площадь – 280,3 тыс. га. Расположен на территории Краснодарского края, Республики Адыгея и Карачаево-Черкесской Республики. Самый крупный природный резерват на Кавказе. Вносит неоценимый вклад в сохранение и изучение биологического и ландшафтного разнообразия Западного Кавказа. Имеет огромное значение для сохранения горного зубра, кавказского благородного оленя, кубанского тура, серны, бурого медведя.*

Правительство Республики Адыгея в течение последних нескольких лет пытается изъять из состава Кавказского государственного природного биосферного заповедника территорию плато Лагонаки и Фишт-Оштенского горного массива. Эти уникальные территории были включены в состав заповедника при его создании, однако в дальнейшем (в 1936 и 1951 гг.) изъяты из него. В 1990-92 гг. властные структуры приняли несколько решений о возвращении этих территорий в состав заповедника. Однако после того, как в России начался горнолыжный бум, руководство Адыгеи предприняло несколько попыток изъять у заповедника эти территории. В 2001 г., по указанию правительства республики, местная туристская фирма «Кавказ-тур» подала в арбитражный суд иск об отмене решений о включении указанных территорий в состав заповедника. Арбитражный суд Республики Адыгея иск удовлетворил, однако Федеральный арбитражный Северо-Кавказского округа – отменил решение суда и оставил в силе все решения о включении в заповедник плато Лагонаки и Фишт-Оштенского горного массива.

8 декабря 2003 г. кабинетом министров Адыгеи принято постановление № 343 “О мерах по созданию на территории Республики Адыгея природного парка”. Данным постановлением признаны утратившим силу решения органов власти Адыгейской автономной области и Республики Адыгея о предоставлении земельных участков Фишт-Оштенского горного массива, хребта Джигурсан и плато Лагонаки Кавказскому государственному природному биосферному заповеднику.

Фактически указанное постановление направлено на изъятие земельных участков у Кавказского государственного природного биосферного заповедника и создание на его территории природного парка – особо охраняемой природной территории регионального значения.

Кроме того, из преамбулы постановления следует, что на указанных территориях предполагается создание горнолыжного комплекса.

Это постановление было принято фактически с согласия руководства МПР России. Однако принципиальная позиция бывшего директора заповедника В. Бриниха и адыгейского отделения Всероссийского общества охраны природы, подавших в суд иск об отмене указанного постановления, позволили сохранить эти земли в составе заповедника.

Верховный суд Республики Адыгея оставил жалобу без удовлетворения, однако Верховный Суд Российской Федерации в кассационной инстанции

признал иск обоснованным. Своим определением от 22 сентября 2004 г. № 24-Г04-6 он признал пункт 1 постановления кабинета министров Республики Адыгея от 8 декабря 2003 № 343 недействующим и не подлежащим применению.

Несмотря на это решение, руководство Адыгеи до сих пор препятствует получению заповедником государственного акта на право пользования указанными земельными участками.

## **2.2. РЕСПУБЛИКА БАШКОРТОСТАН**

### **Южно-Уральский государственный природный заповедник**

*Южно-Уральский государственный природный заповедник создан в 1978 г. Общая площадь – 254 тыс. га. Расположен на территории Республики Башкортостан. Охватывает природные комплексы массива Большой Ямантау, Малый Ямантау и хребта Зигальга. Самый крупный на Южном Урале природный резерват, сохраняющий массив малонарушенных лесов.*

Руководство Республики Башкортостан уже второй год с завидным упорством апеллирует ко всем инстанциям, в том числе к президенту России, настаивая на изъятии из состава Южно-Уральского заповедника 20 тыс. га территории в районе горы Малый Ямантау, представленной, в основном, ценными лесными массивами. На этой территории предлагается создать горнолыжный курорт.

Так, президент Башкортостана М. Рахимов обращался по этому вопросу с письмами на имя президента России В. Путина в апреле 2002 г. и в январе 2003 г., однако желаемого результата получено не было. В рамках рассмотрения соответствующего поручения правительства России, МПР России письмом от 2 июня 2003 г. № КЯ-63-41/3689 подтверждает свою позицию о том, что изъятие земель Южно-Уральского заповедника для строительства горнолыжного курорта противоречит действующему законодательству и не может быть реализовано.

Тем не менее, премьер-министр Республики Башкортостан Р. Байдавлетов письмом от 17 июня 2003 г. на имя председателя правительства России Касьянова М.М. вносит проект постановления правительства России «Об уточнении границ Южно-Уральского государственного природного заповедника».

Письмом от 24 июня 2003 г. № ВФ-04-05/2271 председатель Госкомспорта России В. Фетисов информирует президента Башкортостана и республиканский кабинет министров о том, что выделение из состава земель заповедника хребта Малый Ямантау для строительства горнолыжного курорта является неприемлемым, так как противоречит действующему законодательству, и в связи с этим не может быть реализовано.

Заместитель председателя Госкомспорта России А. Скворцов письмом от 8 августа 2003 г. № АС-02-05/2996 на имя президента Башкортостана сообщает, что изъятие территории государственных природных заповедников под строительство каких-либо объектов противоречит существующему законодательству, и предлагает рассмотреть альтернативные варианты выбора участка под строительство горноклиматического оздоровительного курорта, не связанные с изъятием территории заповедника.

МПР России письмом от 3 октября 2003 г. № КЯ-63-18/6760 за подписью зам. министра К. Янкова в адрес правительства Российской Федерации

сообщает, что не считает возможным согласование проекта постановления правительства России «Об уточнении границ Южно-Уральского государственного природного заповедника», как противоречащее федеральному законодательству. Позицию МПР России поддерживают Минимущество России и Росземкадастр.

Таким образом, основным «камнем преткновения» в этой истории осталась позиция МПР России. Понимая это, летом 2004 г. премьер-министр Республики Башкортостан Р. Байдаuletов письменно обращается уже к новому министру природных ресурсов Ю. Трутневу все с той же инициативой – о строительстве горнолыжного курорта на территории Южно-Уральского заповедника. Но опять «курортостроителей» ждет неудача: в июле 2004 г. МПР России направляет Р. Байдаuletову официальный ответ (исх. № АТ-63-27/5589 от 23 июля 2004 г.), сообщая о том, что изъятие части территории Южно-Уральского заповедника для строительства горнолыжного курорта противоречит федеральному законодательству и не может быть поддержано МПР России.

### **Национальный парк «Башкирия» и государственный природный заповедник «Шульган-Таш»**

*Национальный парк «Башкирия» создан в 1986 г. Общая площадь – 93,8 тыс. га. Расположен на территории Республики Башкортостан. Охватывает низкорья и возвышенности Южного Урала и акваторию Нугушского водохранилища. Важен для сохранения биоразнообразия широколиственных и смешанных лесов Южного Урала.*

Государственный природный заповедник «Шульган-Таш» создан в 1986 г. (ранее являлся филиалом Башкирского заповедника). Общая площадь – 22,5 тыс. га. Расположен на территории Республики Башкортостан, на отрогах Южного Урала, в излучине реки Белой. Приурочен к границе природных зон, а также биогеографических областей, что определяет повышенное биоразнообразие экосистем. Здесь (как и в нацпарке «Башкирия») – одно из последних мест обитания сохранившейся популяции среднерусской дикой пчелы. На территории заповедника находится знаменитая Капова пещера, известная своими палеолитическими наскальными рисунками – самыми древними в Восточной Европе.

В Республике Башкортостан с 1998 г., вопреки действующему законодательству, на территории национального парка «Башкирия» ведется строительство крупного Юмагузинского водохранилища.

Декларируемые цели строительства (защита от паводков населенных пунктов, расположенных ниже по течению реки Белой, и создание резерва воды для обеспечения промышленных предприятий в маловодные периоды) вызывают серьезные сомнения. Катастрофические паводки на р. Белой крайне редки, что подтверждается и проведенным Гринпис России опросом местных жителей. Следует также заметить, что дефицита воды у промпредприятий региона не было даже тогда, когда все они работали на полную мощность, что отмечалось еще при проведении госэкспертизы в 1990 г. Складывается впечатление, что реальной целью строительства является возможность бесконтрольного использования выделяемых на него средств – классическое «отмывание денег».

Экологическая опасность и экономическая абсурдность строительства

крупного водохранилища на р. Белой убедительно показана в заключении государственной экологической экспертизы Госкомприроды СССР еще в 1990 г. Однако эти выводы в расчет взяты не были.

Строительство осуществляется без обязательного в данном случае положительного заключения государственной экологической экспертизы федерального уровня (нелегитимное положительное заключение, утвержденное Госкомэкологией Республики Башкортостан, утратило силу в 2002 г.).

Боле того, помимо ущерба уникальным природным комплексам, причиненного строительством, уже сейчас наблюдаются те негативные процессы, вызванные строительством водохранилища, о которых постоянно заявляли независимые специалисты и неправительственные организации: имеются случаи просачивания воды из Юмагузинского водохранилища в соседнее Ну-гушское, резко ухудшилось качество воды в колодцах окрестных деревень.

Незаконность строительства неоднократно подтверждалась рядом федеральных министерств и ведомств: Минюстом России, Госкомэкологией России, Госкомрыболовством России, Роскомземом, а также юридической службой МПР России.

За последние 3 года МПР России трижды организовывало проверки соблюдения законодательства при строительстве водохранилища, однако никаких реальных мер по устранению нарушений и привлечению нарушителей к ответственности принято не было. При этом бывшая Государственная водная служба целенаправленно поддерживала строительство, а прежнее руководство министерства тормозило любые действия по приостановлению незаконного строительства. К сожалению, свою беспомощность в этом вопросе проявили и органы прокуратуры. После неоднократных обращений общественных организаций Генеральная прокуратура России в ноябре 2000 г. возбудила уголовное дело, в частности, по факту причинения значительного ущерба природным комплексам национального парка «Башкирия». Однако уже в конце 2001 г. дело было прекращено. Как следовало из официального ответа заместителя Генерального прокурора России В. Колмогорова, в действиях высокопоставленных должностных лиц Республики Башкортостан содержатся признаки преступлений, однако они не подлежат привлечению к уголовной ответственности, поскольку действовали на основании обязательных для них решений кабинета министров Республики Башкортостан. Кабмин же является коллегиальным органом, поэтому также не подлежит привлечению к ответственности. Органы прокуратуры не приняли никаких мер и по прекращению выявленных нарушений. В результате, в настоящее время уже начинают сказываться те негативные последствия, на возможность которых неоднократно и настойчиво указывали общественные природоохранные организации.

Восстановить уничтоженные природные комплексы вряд ли возможно, однако кто-то же должен ответить за непоправимый ущерб природе, причиненный в угоду сиюминутным и корыстным интересам недобросовестных чиновников и бизнесменов.

Со строительством Юмагузинского водохранилища связаны и попытки республиканских властей изъять часть территории государственного природного заповедника «Шульган-Таш». Дело в том, что в результате заполнения водохранилища должны быть затоплены пастбищные угодья, на которых выпасается скот, принадлежащий жителям окрестных деревень.

Единственные пригодные для выпаса участки, не подпадающие под затопление, находятся на территории заповедника. В связи с этим руководство республики и настаивает на изъятии указанных участков. До настоящего времени окончательного решения по этому поводу не принято.

### **Башкирский государственный природный заповедник**

*Башкирский государственный природный заповедник создан в 1930 г. Общая площадь – 49,6 тыс. га. Расположен на территории Республики Башкортостан. На фоне всего региона отличается повышенным биоразнообразием экосистем. В целом имеет огромное значение для сохранения биологического и ландшафтного разнообразия Южного Урала.*

В Республике Башкортостан активно прорабатывается вопрос об отчуждении земельного участка из состава территории Башкирского заповедника с целью разработки месторождения хромитов. Еще в 1994 г. в администрацию заповедника с просьбой разрешить разработку месторождений хромитов в квартале 124 обратился ООО «Старатель». В 1997 г. обращение об отторжении уже 4 кварталов для добычи хромитовых руд и решении социальных вопросов района поступило от администрации Бурзянского района. Аналогичное предложение глава администрации района вносил и в 2000 г. В 2003 г. глава администрации Бурзянского района обращается с письмом на имя спикера Государственной Думы Федерального Собрания РФ Г. Селезнева «об отторжении 4-х кварталов и решении социальных вопросов пос. Саргая» (в Саргае расположена центральная усадьба заповедника). Иницируя этот же вопрос, главой муниципального образования «Кулагинский сельский совет» с участием главы администрации Бурзянского района в апреле 2003 г. проведен сход жителей пос. Саргая. В мае 2003 г. все тот же вопрос рассматривается и на заседании комитета по аграрным вопросам, продовольствию, экологии, природным ресурсам и природопользованию Государственного Собрания Республики Башкортостан. В марте 2004 г. ООО «Хром» обращается в Объединенное главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Республике Башкортостан с просьбой разрешить добычу хромитовых руд на территории Башкирского заповедника.

В связи с тем, что все попытки «решить вопрос о хромитах» тормозятся принципиальной позицией руководства заповедника, на него оказывают значительное давление. Одним из его проявлений, на наш взгляд, является принятое решение направить в заповедник для его проверки весной 2004 г. комиссию Министерства природных ресурсов Республики Башкортостан. Основанием же для этой проверки послужило анонимное обращение.

## **2.3. КАБАРДИНО-БАЛКАРСКАЯ РЕСПУБЛИКА**

### **Национальный парк «Приэльбрусье»**

*Национальный парк «Приэльбрусье» создан в 1986 г. Общая площадь – 100,4 тыс. га. Расположен на территории Кабардино-Балкарской Республики. Включает наиболее высокогорную часть Большого Кавказа с массивом Эльбрус. Имеет важное значение для сохранения ландшафтного и биологического разнообразия в границах альпийского, субальпийского и лесного поясов.*

Начиная с 2000 г. органы исполнительной власти Кабардино-Балкарской

Республики неоднократно, вопреки требованиям действующего законодательства, предпринимали попытки изменения статуса и территориальной целостности национального парка «Приэльбрусье».

Так, весной 2003 г. руководство Кабардино-Балкарской Республики вышло с инициативой ликвидации национального парка «Приэльбрусье» и создания на его месте природного парка регионального значения. Налицо четкое отчетливое желание по-хозяйски распорядиться земельными участками, чему мешает статус национального парка. На сегодняшний день эту инициативу удалось «погасить», в том числе благодаря позиции МПР России, но желание инициаторов вернуться к данному вопросу ощущается.

Преобразование национального парка «Приэльбрусье» как объекта федеральной собственности в природный парк регионального значения противоречит действующему законодательству Российской Федерации. Также законодательством не предусмотрена возможность сокращения или изменения площади и границ национальных парков.

Позиция МПР России о невозможности упразднения национального парка «Приэльбрусье» и его преобразования в природный парк регионального значения изложена в письмах в правительство Кабардино-Балкарской Республики от 26.05.2002 г. № МЯ-21/1243 и от 07.06.2002 г. № МЯ-63-27/2793. Такое же мнение было высказано по этому вопросу и Минимуществом России в письме от 12.03.2003 г. № ДА-17/5223.

Вопрос о национальном парке «Приэльбрусье» обсуждался 17 марта 2003 г. на совещании в МПР России с участием вице-президента Кабардино-Балкарской Республики Г. Губина, первого зам. председателя правительства Республики Ю. Альтудова, зам. председателя правительства – постоянного представителя Кабардино-Балкарской Республики при Президенте России М. Шагенова. По итогам совещания был подписан протокол, в соответствии с которым в национальный парк выезжала группа специалистов МПР России. По итогам работы этой группы и состоявшихся с ее участием обсуждений актуальных вопросов функционирования национального парка, а также практического ознакомления с состоянием дел в национальном парке были выработаны конкретные предложения по развитию парка, повышению эффективности его природоохранной, научно-исследовательской, эколого-просветительской и рекреационной деятельности. Эти предложения были направлены для реализации директору национального парка Д. Байдаеву, назначенному на эту должность в мае 2003 г. также в соответствии с вышеуказанным протоколом.

Однако летом 2004 г. правительство Республики вновь выходит с «инициативой» (в корне противоречащей всему действующему природоохранительному законодательству), об изменении границ и сокращении площади территории национального парка со 100 тыс. га до 30 тыс. га. МПР России и в этот раз отвечает отказом.

### **Кабардино-Балкарский высокогорный государственный природный заповедник**

*Кабардино-Балкарский высокогорный государственный природный заповедник создан в 1976 г. Общая площадь – 82,5 тыс. га. Расположен на территории Кабардино-Балкарской Республики. Имеет большое значение для сохранения биологического разнообразия высокогорной части*

Центрального Кавказа.

20 июня 2003 г. правительство Кабардино-Балкарской Республики принимает постановление № 173-ПП, которым «обрезает» площадь территории Кабардино-Балкарского высокогорного заповедника на 30 тысяч гектаров, т.е. на 35%. При этом из состава заповедника изымаются участки, имеющие исключительное значение для охраны популяции дагестанского тура. Численность и плотность тура здесь очень высока, причем тура «не нахлестанного» (охрана заповедника не зря ест свой хлеб), практически, он не боится человека. Зачем же на этой территории ликвидировать заповедный режим? Официальная мотивация стара как мир – сие делается в интересах народа. Хотя народу очевидно иное – делается это в интересах создания элитного охотхозяйства. Национальная общественная организация балкарского народа обратилась с протестом в адрес главы республики против изменения границ заповедника, в связи с чем практическая реализация этого решения была приостановлена. Но соответствующие интересы остались.

Необходимо отметить, что руководство Кабардино-Балкарии в своих посягательствах на заповедную территорию весьма последовательно. Так, 20 мая 1992 г. Верховный Совет Кабардино-Балкарской Республики утвердил постановление республиканского кабинета министров от 20 апреля 1992 г. № 79 о передаче земельных угодий и лесов от Кабардино-Балкарского высокогорного заповедника Верхне-Чегемскому сельсовету и Чегемскому лесхозу. Таким образом, территория уникального высокогорного заповедника была уменьшена на 1142 га, включая 624 га ценнейших высокогорных лесов.

## 2.4. РЕСПУБЛИКА КАЛМЫКИЯ

### Государственный природный биосферный заповедник «Черные земли»

*Государственный природный заповедник «Черные земли» создан в 1990 г. Имеет международный статус биосферного резервата ЮНЕСКО. Находится под юрисдикцией международной Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве мест обитания водоплавающих птиц (озеро Маньч-Гудило с островами). Общая площадь – 121,9 тыс. га. Расположен на территории Республики Калмыкия. На сегодняшний день имеет основополагающее значение в сохранении калмыцкой популяции сайгака.*

7 сентября 2004 г. правительство Республики Калмыкия издает постановление № 267 лаконичного содержания:

«В целях приведения в соответствие с федеральным законодательством республиканских актов Правительство Республики Калмыкия постановляет:

Признать утратившим силу постановление Совета Министров Калмыцкой АССР – Хальмг Тангч от 9 декабря 1992 г. № 338 «Об утверждении границ заповедника «Черные земли» и Положения об охранной зоне».

На момент принятия данного постановления его содержание не только не обеспечивало приведения «в соответствие с федеральным законодательством республиканских актов», но и входило в противоречие с ним. Так, Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливал, что положение об охранной зоне заповедника утверждается органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Более того, принятие данного решения осуществлялось без предварительного получения положительного заключения государственной



экологической экспертизы, хотя, согласно Федеральному закону «Об экологической экспертизе», такой экспертизе подлежат проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду.

В этой связи просматриваются совсем иные цели в принятии данного документа. Во-первых, осложнить работу заповедника (слишком ретиво осуществляющего природоохранную деятельность), в отсутствие легитимно установленных границ, в том числе обрекая его на земельные споры со смежниками. Во-вторых, девальвировать режим охранной зоны заповедника, главным образом сняв ключевой запрет – на производство охоты на данной территории.

## **2.5. РЕСПУБЛИКА КОМИ**

### **Национальный парк «Югыд ва»**

*Национальный парк «Югыд ва» создан в 1994 г. Находится под юрисдикцией международной Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия. Общая площадь – 1891,7 тыс. га. Это крупнейший национальный парк России. Расположен на территории Республики Коми, на западном макросклоне Приполярного и Северного Урала. Сохраняет самый крупный из оставшихся в Европе массивов первичных лесов, облик которых почти не изменен антропогенной деятельностью. В истоках рек воспроизводится более половины пещорского стада семги.*

На территории национального парка «Югыд ва» в течение многих лет (в т.ч. и до создания парка) осуществлялась деятельность по разведке и добыче золота. Главой Республики Коми 09.01.97 был издан указ № 1 об изъятии из территории парка более 200 тыс. га (относящихся, в том числе, и к заповедной зоне парка), несмотря на прямое противоречие действовавшему на тот момент федеральному законодательству. Правительство Российской Федерации поручило Госкомэкологии России провести государственную экологическую экспертизу материалов, обосновывающих изменение границ парка. Экспертная комиссия подтвердила недопустимость изъятия указанной территории, однако незаконная деятельность продолжалась.

В связи с обращениями общественных природоохранных организаций, Генеральная прокуратура России поручила прокуратуре Коми опротестовать упомянутый указ президента Республики, после чего указ был отменен Верховным судом Коми (дело № 3-19 от 21.12.98).

В 2000 г. вопрос о разведке и добыче золота снова был поднят главой Республики Коми Ю. Спиридоновым - после того, как был ликвидирован Госкомэкологии России (занимавший последовательную позицию, не допускавшую противоправной хозяйственной деятельности на территории национального парка), и его функции были переданы МПР России.

21.04.2004 г. под председательством руководителя департамента охраны окружающей среды и экологической безопасности МПР России А. Амирханова было проведено совещание (протокол № 33-01-3/1300), в соответствии с которым МПР России соглашалось с необходимостью исключения из земель национального парка участков, на которых велись геологоразведочные работы, а также участков промышленной добычи оптического кварца, строительного камня и коридоров прохождения транспортных коммуника-

ций, при условии прекращения добычи рассыпного золота и включения всех участков, изымаемых из парка, в его охранную зону.

Данное решение было принято с учетом позиции тогдашнего руководства МПР России и являлось компромиссным вариантом решения проблемы.

Тем не менее, до 2004 г. это решение выполнено так и не было, а вопрос об изменении границ парка не поднимался. Однако 18 ноября 2004 г. новым главой Республики Коми В. Торлоповым издано постановление № 206 «Об утверждении границ национального парка «Югыд ва».

Данным постановлением (пункт 1) утверждаются границы национального парка «Югыд ва» согласно приложениям 1 и 2.

В соответствии с примечаниями к приложению 1, «в районе расположения национального парка «Югыд ва» размещены участки земель Печорского и Вуктылского лесхозов общей площадью 36201 га, находящиеся в пользовании строителей и эксплуатационщиков государственных трасс газопроводов, разработчиков полезных ископаемых».

В постановлении указано, что оно издано во исполнение поручения Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 03.08.2004 № ВС-62-27/5762, которым МПР России подтвердило свою позицию, изложенную в протоколе совещания при руководителе департамента охраны окружающей среды и экологической безопасности МПР России от 21.04.2004 г. № 33-01-3/1300. Однако площади участков, предусмотренных постановлением, не соответствуют площадям, указанным в протоколе. Так, площадь участка «Алькесвож» в соответствии с протоколом составляет 4905 га, а в соответствии с постановлением - 11838 га; площадь участка «Северороссомахинское» по протоколу - 835 га, а в соответствии с постановлением - 4885 га; площадь участка «Южнороссомахинский» по протоколу - 6352 га, а в соответствии с постановлением - 6758 га; площадь участка «Газопровод Ямал-Центр» по протоколу - 4000 га, а в соответствии с постановлением - 6901 га.

Таким образом, постановление главы Республики Коми от 18 ноября 2004 г. № 206 не соответствует даже согласованному с МПР России варианту уточнения границ, т.е. опять налицо незаконное изъятие земель национального парка.

В настоящее время неправительственными организациями и гражданами, проживающими в Республике Коми, направлено обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации и готовится иск в суд об отмене указанного постановления.

## **2.6. РЕСПУБЛИКА САХА (ЯКУТИЯ)**

### **Государственный природный заповедник «Олекминский»**

*Государственный природный заповедник «Олекминский» создан в 1984 г. Общая площадь – 847,1 тыс. га. Расположен на юге Республики Саха (Якутия), по правому берегу реки Олекма. Единственный в республике заповедник в таежной зоне. Играет существенное значение в сохранении биологического и ландшафтного разнообразия горно-таежных лесов юга Якутии.*

С инициативой пересмотра территориальной целостности заповедной территории выступила Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия). 5 октября 2004 г. вице-президент Ассоциации А. Винокурова обратилась с письмом (исх. № 91) в адрес управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Республике

Саха (Якутия). В письме говорится, что эвенки, проживающие в Киндигирском национальном наслеге Олекминского улуса, не имеют возможности использования своих традиционных земель для охоты на пушного зверя и оленеводства. В связи с чем Ассоциация ставит вопрос «о передаче функций заповедника «Олекминский» Киндигирскому национальному наслегу». В письме также сообщается, что если «этот вопрос не будет решен положительно, то мы будем вынуждены обратиться в ООН, т.к. заповедник «Олекминский» ущемляет права коренных малочисленных народов Севера».

## **2.7. РЕСПУБЛИКА ХАКАСИЯ**

### **Государственный природный заповедник «Хакасский»**

*Государственный природный заповедник «Хакасский» создан в 1991 г. Общая площадь – 267,6 тыс. га. Расположен на территории Республики Хакасия. Занимает девять кластерных участков в горно-таежной и степной частях республики. Играет огромное значение в сохранении биологического и ландшафтного разнообразия юга Сибири.*

17 декабря 2003 г. администрация муниципального образования «Ширинский район» принимает постановление № 1347 «Об обмене земель между ГПЗ «Хакасский» и землями запаса», противоречащее законодательству Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

Этим постановлением предусматривалось изъятие земель из состава территории заповедника и предоставление ему других земельных участков из состава земель запаса.

Данным постановлением из состава территории заповедника изымались:

- земли, расположенные на берегу озера Иткуль, общей площадью 133 га;
- акватория озера Иткуль общей площадью 2260 га;
- акватория озера Шира общей площадью 201 га;
- акватория озера Беле общей площадью 600 га.

Пункт 2 этого постановления содержал просьбу к правительству Республики Хакасия утвердить новые границы заповедника «Хакасский».

В связи с изданием этого правового акта администрация заповедника «Хакасский» обратилась в республиканский арбитражный суд. 21 мая 2004 г. Арбитражный суд Республики Хакасия по результатам рассмотрения данного вопроса вынес решение об отмене этого постановления как несоответствующего требованиям действующего законодательства. В настоящее время вышеуказанное решение вступило в законную силу. Таким образом, территориальная целостность заповедника «Хакасский» была сохранена.

Однако правительством Республики Хакасия 13 мая 2004 г. было принято постановление № 141 «О предоставлении акваторий водных объектов, необходимых для осуществления пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам рыболовства».

Этим постановлением озеро Иткуль, входящее в состав территории заповедника, предоставлено для промышленного рыбоводства и рыболовства Белоярскому рыбообразовному заводу Хакасской республиканской инспекции рыбоохраны ФГУ «Енисейрыбвод».

18 мая 2004 г. заповедник обратился в Арбитражный суд Республики Хакасия с заявлением о признании недействительным указанного постановления правительства Республики Хакасия и с ходатайством о приостановлении действия оспариваемого постановления.

25 мая Арбитражный суд Республики Хакасия возбудил производство по делу (№ А74-2206/04-К2), а также удовлетворил ходатайство о приостановлении действия оспариваемой части акта до вступления в законную силу решения арбитражного суда по данному делу.

16 августа 2004 г. суд пришел к выводу, что правительство Хакасии данным постановлением совершило действие по управлению и распоряжению особо охраняемым участком «Озеро Иткуль», отнесенным к территории заповедника «Хакасский», имущество которого является федеральной собственностью.

Арбитражный суд Республики принял решение об удовлетворении заявления заповедника «Хакасский» и признал недействительным п. 9 приложения № 2 от 13 мая 2004 г. № 141. Решение в полном объеме изготовлено 2 сентября 2004 г.

Правительство Республики Хакасия и Хакасская республиканская инспекция рыбоохраны ФГУ «Енисейрыбвод» направили в Арбитражный суд апелляционные жалобы на решение по данному делу.

21 октября 2004 г. состоялось судебное заседание по апелляционным жалобам. Исследовав материалы дела и заслушав доводы сторон, Арбитражный суд оставил решение от 2 сентября 2004 г. по делу № А74-2206/04-К2 без изменения, апелляционные жалобы – без удовлетворения.

Однако 6 декабря 2004 г. заповедником получена кассационная жалоба республиканского правительства на решения Арбитражного суда Республики Хакасия от 2 сентября 2004 года и Арбитражного суда апелляционной инстанции от 1 ноября 2004 года по делу № А74-2206/04-К2, направленная в Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа (г. Иркутск).

## **2.8. АЛТАЙСКИЙ КРАЙ**

### **Государственный природный заповедник «Тигирекский»**

*Государственный природный заповедник «Тигирекский» создан в 1999 г. Общая площадь – 40,7 тыс. га. Единственный заповедник на территории Алтайского края. Расположен в его юго-западной части. Территория представлена уникальными горно-таежными ландшафтами с преобладанием кедровых лесов, с участками нетронутой черневой тайги, с реликтами древней флоры третичного периода. Играет важное значение для сохранения биологического разнообразия региона.*

19 ноября 2003 г. в газете «Алтайская правда» опубликовано совместное распоряжение администрации Алтайского края и главного управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Алтайскому краю от 13 ноября 2003 г. № 975-р. Данным распоряжением объявлялось о выставлении на аукцион получения права пользования недрами для геологического изучения и добычи ювелирно-поделочных камней на Тигирекском участке в Чарышском районе. В прилагаемом к данному распоряжению объявлении о проведении аукциона указывались, в частности, границы этого участка недр, расположенного в 15 км к югу от поселка Тигирек в Чарышском р-не Алтайского края и имеющего площадь 6,8 кв. км. При этом данного участка находятся в пределах территории государственного природного заповедника «Тигирекский» - единственного заповедника в Алтайском крае. В этой связи директор заповедника официально обратился в природоохранную прокуратуру, к губернатору области, а также в прессу. В конечном итоге, объявленный аукцион не состоялся.

## 2.9. КРАСНОДАРСКИЙ КРАЙ

### Сочинский национальный парк

*Сочинский национальный парк создан в 1983 г. – это первый национальный парк в России. Общая площадь – 193,7 тыс. га. Расположен на территории Краснодарского края, в пределах причерноморского склона Большого Кавказа. Это самый крупный на Кавказе национальный парк. Его территория характеризуется исключительным богатством биологического и ландшафтного разнообразия.*

С 1993 г. различными государственными структурами постоянно совершаются попытки изъять часть территории Сочинского национального парка и предоставить их Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику Минсельхоза России. Данный заказник был создан указом президента Российской Федерации от 3 декабря 1993 г. № 2091 (это единственная федеральная ООПТ, созданная президентским указом) и фактически являлся угодьями для элитных охот. 19 июля 1994 г. правительство России постановлением № 868 утвердило границы и положение о заказнике.

В соответствии с указанным постановлением, заказник был частично создан на землях, ранее предоставленных Сочинскому национальному парку.

С тех пор руководство Минсельхоза России при поддержке администрации Краснодарского края неоднократно пыталось добиться изъятия указанных земельных участков из состава парка и передачи их в пользование заказнику.

Но долгое время это не удавалось из-за принципиальной позиции Госкомэкологии России и Рослесхоза. Однако бывший директор Сочинского национального парка 30.01.95 г. заключил с Сочинским заказником договор аренды участков лесного фонда. 29.09.2000 г. в связи с вступлением в силу Лесного кодекса России данный договор был расторгнут и заключены 2 новых договора аренды тех же участков лесного фонда. В нарушение действующего законодательства, в аренду были предоставлены и участки заповедной зоны парка площадью около 11000 га.

В августе 2001 г. по итогам комплексной проверки Сочинского национального парка, проведенной департаментом охраны окружающей среды и экологической безопасности МПР России с участием неправительственных природоохранных организаций, национальному парку рекомендовано добиваться расторжения указанных договоров в судебном порядке. Новый директор парка Н. Пеньковский подал соответствующий иск, в результате чего решением Арбитражного суда Краснодарского края от 08.04.2003 г. № А-32-20661/2003-9/441 указанные договоры признаны незаключенными.

Но вслед за этим Минсельхоз России подготовил проект постановления правительства РФ об изъятии 33222 га земель Сочинского национального парка и о предоставлении их в пользование Сочинскому заказнику. Проект данного постановления получил отрицательное заключение департамента особо охраняемых природных территорий и сохранения биологического разнообразия МПР России, на который были возложены функции управления ООПТ. Однако после этого данный проект был завизирован лично министром природных ресурсов В. Артюховым. На основании этого 15 сен-

тября 2003 г. правительством РФ было издано постановление № 571 «О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике», в соответствии с которым 33222 га земель Сочинского национального парка (в том числе 11000 га земель его заповедной зоны) были изъяты и переданы в пользование Сочинскому заказнику.

В связи с явными нарушениями законодательства при издании данного постановления (изъятие земель национального парка не допускается, а само постановление не прошло обязательную в данном случае государственную экологическую экспертизу), Гринпис России подал в Верховный Суд РФ заявление об отмене данного постановления.

Несмотря на позицию Минсельхоза России и МПР России, которые продолжали настаивать на законности данного постановления, 22 января 2004 г. Верховный Суд РФ принял решение № ГКПИ03-1225, которым признал пункт 1 постановления правительства РФ от 15 сентября 2003 г. № 571 «О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике» в части изъятия земельных участков общей площадью 33222 гектара у государственного учреждения «Сочинский национальный парк» и предоставления их в постоянное (бессрочное) пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику недействующим и не подлежащим применению.

Минсельхоз России попытался обжаловать данное решение Верховного Суда, но Кассационная коллегия Верховного Суда 28 апреля 2004 г. отклонила жалобу, после чего оно вступило в законную силу.

Тем не менее, Минсельхоз России продолжает препятствовать деятельности Сочинского национального парка, а сотрудники заказника неоднократно задерживались инспекторами парка за нарушение его режима. При этом МПР России не принимает должных мер по обеспечению исполнения решения Верховного Суда, что вызывает недоумение.

Таким образом, продолжает сохраняться следующая абсурдная ситуация.

В соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 19.07.1994 № 868 «Об обеспечении деятельности Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника» (пункт 1), границы заказника установлены в пределах земельных участков, предоставленных этому заказнику в Лазаревском и Адлерском районах города Сочи. Однако в данном постановлении отсутствует норма об изъятии земель Сочинского национального парка.

Следует отметить, что, в соответствии с действовавшим на тот момент Земельным кодексом РСФСР (ст. 90) земли национальных парков (в отличие от земель заказников) относились к землям природно-заповедного фонда, а в соответствии со статьей 24 Земельного кодекса и статьей 60 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», изъятие земель природно-заповедного фонда не допускалось.

Таким образом, из пункта 1 постановления правительства Российской Федерации от 19.07.1994 г. № 868 следует, что границы заказника установлены в пределах земельных участков, предоставленных этому заказнику другими правовыми актами.

Все акты органов государственной власти об изъятии земель Сочинского национального парка и предоставлении их Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику в настоящее время не

действуют.

Постановление главы администрации Краснодарского края от 20.04.1994 г. № 226, в соответствии с которым (и в нарушение действовавшего законодательства) предполагалось изъятие земель Сочинского национального парка и предоставление их заказнику, постановлением главы администрации Краснодарского края 04.01.1995 г. № 1 признано утратившим силу.

Договор аренды участков лесного фонда общей площадью 33222 га между Сочинским национальным парком и Сочинским общереспубликанским государственным природным заказником, заключенный во исполнение постановления главы администрации Краснодарского края от 04.01.1995 г. № 1, решением Арбитражного суда Краснодарского края от 08.04.2003 г. № А-32-20661/2003-9/441 признан незаключенным.

Постановление правительства Российской Федерации от 15.09.2003 г. № 571 «О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике» в части изъятия земельных участков общей площадью 33222 гектара у государственного учреждения «Сочинский национальный парк» и предоставления их в постоянное (бессрочное) пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику решением Верховного Суда Российской Федерации от 22.01.2004 г. № ГКПИ03-1225 признано недействующим и не подлежащим применению.

Иных правовых актов об изъятии земель Сочинского национального парка и предоставлении их Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику издано не было.

Следовательно, какие-либо действующие решения органов государственной власти об изъятии земельных участков Сочинского национального парка и о предоставлении их Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику в настоящее время отсутствуют.

Таким образом, сегодня Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику в установленном порядке предоставлены только земельные участки, ранее относившиеся к землям запаса Краснодарского края, земельные участки федерального госучреждения «Государственное опытное лесохозяйственное хозяйство «Кубаньохота» и земельные участки из состава земель лесного фонда в Лооском опытном лесхозе, в пределах которых установлены границы заказника в соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 19.07.1994 г. № 868.

Это подтверждается и Положением о Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике, утвержденным приказом Минсельхоза России от 24.12.2003 г. № 1571, в соответствии с которым (п. 1.6) в состав территории заказника входят земельные участки, предоставленные ему в постоянное (бессрочное) пользование.

Необходимо особо отметить, что, согласно Общему положению о государственных природных заказниках общереспубликанского (федерального) значения в Российской Федерации, утвержденному приказом Минприроды России от 25.01.1993 № 14 (зарегистрированному Минюстом России 02.02.1993 г., рег. № 133), государственными природными заказниками не могут быть объявлены природные комплексы, находящиеся на территории национальных парков.

В связи с изложенным очевидно, что для деятельности ГУ «Сочинский общереспубликанский государственный природный заказник» в границах

Сочинского национального парка правовых оснований не имеется.

В данной ситуации Минсельхозу России необходимо:

✓ дать указание сотрудникам заказчика осуществлять свою деятельность только в пределах земельных участков, предоставленных заказнику в постоянное (бессрочное) пользование;

✓ привести Положение о Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике, утвержденном приказом Минсельхоза России от 24.12.2003 № 1571, в соответствие с действующим законодательством, внося в него изменения в части уточнения площади заказника.

В этой связи Гринпис России направил заявление в Генеральную прокуратуру России, которая в настоящее время проводит проверку по указанным фактам.

### **3. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ, ЗАПОВЕДНИКИ И ГОРНОЛЫЖНЫЙ СПОРТ**

Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» запрещает организацию на территориях национальных парков массовых спортивных мероприятий. И не надо быть ни опытным юристом, ни знатоком спорта, чтобы предположить, что развитие именно горнолыжного спорта сопряжено с массовыми спортивными мероприятиями. Тем не менее, на наши национальные парки начинает наползать бум горнолыжного строительства.

В связи с развитием горноклиматического курорта «Красная Поляна» предусмотрена официальная, строго легитимная передача в аренду участков Сочинского национального парка под объекты инфраструктуры горнолыжного спорта. Такой же вопрос прорабатывается по национальному парку «Зюраткуль» в Челябинской области, по национальному парку «Прибайкальский» в Иркутской области и по некоторым другим. И дело тут даже не в правовой казуистике - где проходит граница между созданием условий для отдыха граждан и проведением массовых спортивных мероприятий. Дело в идеологии и в изначальном предназначении национальных парков. Почему-то в великолепных национальных парках в американских Скалистых горах никому и в голову не пришло использовать их природные комплексы под строительство горнолыжной инфраструктуры. Не потому ли, что территории национальных парков не предназначены для хозяйственной деятельности, несовместимой с идеей сохранения биологического и ландшафтного разнообразия?

Но вернемся к Красной Поляне. Вопрос о размещении здесь горнолыжного курорта мирового уровня активно обсуждался еще в начале 90-х гг. минувшего века. 27 февраля 2003 г. было издано распоряжение правительства Российской Федерации № 238-р, определившее земельные участки Сочинского национального парка, которые могут быть переданы в аренду для создания туристско-спортивного горноклиматического комплекса «Красная Поляна». Однако из прилагаемого к данному распоряжению описания границ этих участков видно, что к ним, наряду с землями Сочинского национального парка, отнесен и участок (часть урочища «хребет Псехако») на территории Кавказского государственного природного биосферного заповедника.

Трудно предположить, что речь идет лишь о технической ошибке при подготовке документа: описание границ сделано весьма детально. Пред-



ставляется, что непосредственный автор этого описания хорошо знал территорию, столь желанную для горнолыжного строительства. И хотя все же в распоряжении речь идет лишь о Сочинском национальном парке, ощутима очевидная угроза и для уникальной территории Кавказского заповедника. Эта так сказать «неточность» создает реальные предпосылки и для земельных споров, и для иной экспансии на земли заповедника. В этой связи удивляет безответственность и непрофессионализм должностных лиц МПР России, готовивших и визировавших вышеупомянутый документ.

В связи с обращением природоохранной общественности, прокуратура Краснодарского края, проанализировав вышеупомянутое распоряжение № 238-р от 27.02.2003 г., подтвердила незаконность включения в приложение к нему описания границ участка Кавказского заповедника. Соответствующее заключение было представлено в Генеральную прокуратуру России с предложением о рассмотрении «вышеуказанного вопроса на предмет необходимости принятия соответствующих мер реагирования федерального уровня». Этот вопрос находится в стадии рассмотрения.

Но и сам факт создания туристско-спортивного комплекса на арендованных землях национального парка вызывает противоречивые чувства. Ведь речь идет об одиннадцати тысячах га, по сути дела, изымаемых из состава национального парка. На этих участках планируется строительство 57 горнолыжных трасс с соответствующей инфраструктурой – подъемниками, автодорогами, стоянками, гостиницами и ресторанами. Все это в пределах достаточно хрупких горных экосистем, причем на границе с территорией заповедника. Представляется, что в ходе проведения государственной экологической экспертизы проекта Генерального плана развития туристско-спортивного горноклиматического комплекса «Красная Поляна» (надеемся, что такая экспертиза состоится) должно быть уделено особое внимание вопросам минимизации ущерба охраняемым природным комплексам и объектам, в том числе на сопредельных ООПТ, и дополнительным мерам по сохранению биологического разнообразия. Также должен быть поставлен вопрос о территориальной компенсации национальному парку в связи с фактической утратой ряда площадей за счет включения в его состав территории, занимаемой (в районе Красной Поляны) пресловутым Сочинским общереспубликанским заказником. Национальный парк является более высокой категорией территориальной охраны природы, в связи с чем включение заказника в состав территории парка лишь усилит меры по сохранению биологического и ландшафтного разнообразия.

Но так как национальных парков в России все же мало, а заповедников в 3 раза больше, эти же «горнолыжные» проблемы начинают затрагивать и заповедники, где с правовой точки зрения (в отличие от национальных парков) данный вопрос не подлежит даже обсуждению. Это сегодня касается и уже приведенных в пример Кавказского и Южно-Уральского заповедников, и Тебердинского биосферного заповедника в Карачаево-Черкесии, и заповедника «Столбы» в Красноярском крае.

Удручает, что зачастую инициаторы «проталкивания» противоправных проектов «горнолыжного» строительства на заповедных территориях активно прикрываются (а фактически – спекулируют) именем президента России, используя его серьезное увлечение этим видом спорта. 13.02.2004 г. информ-агентство «Росбалт» выпускает новостную сводку «В Башкирии под эгидой

Национального олимпийского комитета будет построен горнолыжный курорт «ИНЗЕР», где излагает беседу своего корреспондента с министром физкультуры, спорта и туризма Республики Башкортостан В. Самородовым. Цитируем: «Однако проблема в том, что часть территории относится к Южно-Уральскому заповеднику, и ее отторжение из заповедной зоны требует согласования в правительстве России. По прогнозам министра, «этот вопрос будет решен», тем более, что строительство нового башкирского курорта находится «под личным контролем президента России Владимира Путина».

Настаивая на этом противоправном проекте, руководство Республики Башкортостан фактически вступает в полемику с президентом России, как-то остроумно заметившим, что закон надо соблюдать всегда, а не только тогда, когда кого-то за что-то схватят.

#### **4. СТАГНАЦИЯ ПРОЦЕССА СОЗДАНИЯ НОВЫХ ЗАПОВЕДНИКОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ**

Сеть заповедников и национальных парков получила особенно интенсивное развитие начиная с 1992 г.: за этот период создано 26 новых заповедников, 18 национальных парков, а также 6 заказников федерального значения и 2 федеральных памятника природы. Общая площадь созданных за данный период вышеперечисленных ООПТ составила 22,1 млн га. Кроме того, за это время были расширены на 2,5 млн га территории 20 заповедников и 1 национального парка. Таким образом, за 9 лет общая площадь территорий заповедников, национальных парков, федеральных заказников и памятников природы федерального значения была увеличена на 72%. В целом, была проделана достаточно масштабная работа.

Необходимо отметить, что с конца 80-х г. в планировании развития сети заповедников и национальных парков появляется новое веяние – фиксированный процент территории страны, предлагаемый к заповеданию. Впервые об этом говорится в тексте постановления Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны», в котором, в частности, ставилась задача – довести к концу 2005 г. общую площадь заповедников и национальных парков до 3% от общей площади страны.

В 1992 г., в развитие указа президента РФ от 2 октября 1992 г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях в Российской Федерации», предусматривающего расширение площадей государственных природных заповедников и национальных парков до трех процентов площади Российской Федерации, издается распоряжение правительства России, которое устанавливает уже конкретный срок доведения площадей вышеупомянутых природных территорий до 3% площади России, – до 2005 г. В соответствии с этим документом был разработан (Минприроды России и Рослесхозом) и одобрен распоряжением правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 572-р Перечень государственных природных заповедников и национальных парков, рекомендуемых для организации на территории Российской Федерации в 1994-2005 гг.

Вышеупомянутый перечень предусматривал создание в Российской Федерации начиная с 1994 года 72 новых государственных природных запо-

ведников общей площадью свыше 16 млн га и 42 новых национальных парков общей площадью свыше 10 млн га. Таким образом, предусматривалось, что к концу 2005 г. в России будут функционировать 223 государственных природных заповедника и национальных парка общей площадью 54,5 млн га, т.е. 3,2 % от всей территории страны.

Однако из 114 запланированных к созданию новых заповедников и национальных парков в период 1994-2000 гг. организовано было лишь 23 объекта.

Причем дело не только в объективных трудностях вывода из хозяйственного оборота значительных территорий. Нельзя не отметить, что начиная с 1992 года заповедники и национальные парки России, особенно вновь созданные, испытывали и продолжают испытывать огромные трудности, вызванные, в первую очередь, дефицитом их бюджетного финансирования. Неудивительно, что именно в этой связи Минфин России (чье согласование обязательно при подготовке правительственных постановлений о создании новых заповедников или национальных парков) с 1999 г. фактически объявил негласный мораторий на создание новых заповедников и национальных парков. Правда, 3 объекта начиная с 1999 г. созданы были, но процесс их «создания» имел особую специфику:

✓ в 1999 г. создан государственный природный заповедник «Тигирекский» в Алтайском крае; это стало возможным только путем личной встречи первого зампреда Госкомэкологии России А. Порядина с одним из заместителей министра финансов; А. Порядин сумел получить его визу на проекте постановления в порядке личного одолжения, объяснив, что район создания нового заповедника – его родина и для него создать там заповедник – дело чести;

✓ в 1999 г. создан новый национальный парк «Алханай» в Агинском Бурятском автономном округе; это стало возможным исключительно в силу личного вмешательства депутата Государственной Думы от этого автономного округа И. Кобзона, использовавшего для «пробивания» такого решения свой огромный авторитет;

✓ в 2000 г. создан новый государственный природный заповедник «Эрзи» в Республике Ингушетия; в этом случае «изменить» позицию Минфина России удалось только благодаря активному лоббированию со стороны руководства этой Республики.

Вопрос о дальнейшем развитии сети особо охраняемых природных территорий был специально рассмотрен на заседании правительства России 22 марта 2001 г. По его итогам было принято соответствующее протокольное решение. В развитие этого решения издано распоряжение правительства России от 23 мая 2001 г. № 725-р, которым:

✓ признано утратившим силу вышеупомянутое распоряжение правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 г. № 572-р;

✓ одобрены предложения об организации государственных природных заповедников и национальных парков на территории Российской Федерации в 2001-2010 гг. по новому перечню, в соответствии с которым на территории страны предусмотрено до 2010 г. организовать 9 новых заповедников и 12 национальных парков (следует отметить, что речь идет о 17 объектах федерального значения вместо ранее запланированных 91).

Однако начиная с 2001 г. в стране так и не было создано ни одного нового заповедника и национального парка (при том, что на уровне субъектов

Федерации была подготовлена вся необходимая документация уже по 7 территориям). Следует отметить, что последний раз четырехлетний перерыв в создании таких объектов наблюдался в 1951-1954 гг., т.е. 50 лет назад. Сложившаяся ситуация вызывает значительную (и в целом объективную) критику МПР России со стороны природоохранной и научной общественности, что нашло отражение и в резолюции III Всероссийского съезда по охране природы.

Как уж было сказано, на сегодняшний день подготовлена и получила положительное заключение государственной экологической экспертизы вся первичная документация по созданию 2 государственных природных заповедников и 5 национальных парков. Причем после издания распоряжения правительства России от 23 мая 2001 г. № 725-р Минфин России (согласовавший проект данного распоряжения) готов согласовывать (и согласовывал) проекты правительственных постановлений о создании новых заповедников и парков. Остался последний шаг – подготовка и внесение проектов постановлений правительства России. Но именно это оказалось сделать наиболее трудно.

Трудности начались сразу же с июля 2001 г., когда МПР России возглавил новый министр В. Артюхов и все Министерство тут же погрузилось в болото бюрократии и волокиты.

К этому времени в профильном департаменте МПР России «был на выходе» Ингерманландский заповедник. Оставалась простейшая процедура – согласование с Росземкадастром. Причем в Росземкадастре это постановление готовы были завизировать в считанные дни, но для этого туда надо было отправить письмо. Так вот, это письмо в Росземкадастр в самом МПР России специалистам профильного департамента «заворачивали» под всякими предлогами с июля по декабрь. 5 месяцев (!) письмо не могли отправить (затем попытки эти просто прекратились). При этом специалистов в области заповедного дела всячески поучали, как правильно создавать заповедники и что для этого нужно делать. В немалой мере, именно стараниями этих специалистов с 1991 года создано 30 новых заповедников (т.е. выпущено 30 правительственных постановлений). Самое время было «поучить» их, как делать 31-й.

Таким образом, подготовка проектов постановлений правительства о создании новых заповедников блокировалось до 2002 г. самим МПР России вследствие, повторим, царившей там атмосферы волокиты, бюрократии и безответственности. Со второй половины 2002 г. это торможение внутри МПР приняло характер некой «идеологии», носителем которой стал статс-секретарь – зам. министра В. Энгельсберг, курировавший правовые вопросы.

Нет, В. Энгельсберг не говорил, что новые заповедники не нужны. Но он с упорством, достойным лучшего применения, настаивал на том, что в данный момент создать новый заповедник невозможно юридически, ссылаясь на статью 8 нового Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой порядок перевода земель из одной категории в другую устанавливается федеральными законами. Дескать, вот примут такие законы (либо внесут изменения в существующие Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Земельный кодекс) – тогда и будем создавать заповедники.

Надо сказать, что идеей о невозможности создать новые заповедники зам. министра был просто одержим. Он говорил об этом в кулуарах, публично

выступал на совещаниях, даже однажды написал письменную резолюцию. Свою позицию он при этом тоже совершенствовал. Так, сначала В. Энгельсберг (при обсуждении вопроса о создании Ингерманландского заповедника) настаивал на том, что сейчас можно создать заповедник лишь целиком на землях лесного фонда (Ингерманландский к таковым не относится). Затем, когда ему был представлен проект по заповеднику «Кологривский лес» (сплошной лесной фонд), заявил, что и здесь нет никакой возможности.

Создавалось впечатление, что из всех юристов страны только один В. Энгельсберг являлся носителем радикального взгляда на невозможность создания новых особо охраняемых природных территорий – и все это в связи с упомянутой статьей 8 Земельного кодекса. В дальнейшем показателем практической несостоятельности такой позиции стало принятие целого ряда правительственных решений о переводе земель из одной категории в другую (без принятия каких-либо новых законов).

Безусловно, будучи юристом и творческой натурой одновременно, В. Энгельсберг имел основания выискивать и ссылаться на действительно имеющие место юридические казусы. Однако парадокс заключался в другом: впервые за всю историю отечественного заповедного дела потенциал юристов-природоохранников работал не на поиск обоснований для создания новых заповедников и национальных парков, а на поиск обоснования, почему их нельзя создать. Пожалуй, если бы с таким же энтузиазмом подобное правотворчество работало в 1916 г., правительствующий Сенат так и не смог бы создать первый в России Баргузинский заповедник на Байкале.

В целом же этот парадокс еще более масштабен: со второй половины 2001 г. (и по 1-й квартал 2004 г.) впервые в России (а возможно – и в мире) созданию новых заповедников и национальных парков препятствовали не позиция землепользователей, органов местного самоуправления и региональных органов государственной власти, не позиция Минфина России, не мнение иных заинтересованных министерств и ведомств – нет, единственным (!) тормозом и препятствием была позиция МПР России – государственной структуры, отвечающей за развитие заповедного дела в стране.

Со сменой руководства МПР России ситуация вокруг данной проблемы, безусловно, изменилась. С одной стороны, возможность и целесообразность незамедлительного создания новых заповедников и национальных парков у руководства Министерства сомнений не вызывает. Однако в связи с изменением структуры федеральных органов исполнительной власти возникла необходимость согласования проектов соответствующих постановлений правительства с Министерством экономического развития и торговли. Первая же попытка согласования с ним такого документа – проекта постановления о создании государственного природного заповедника «Кологривский лес» в Костромской области – оказалась неудачной: Минэкономразвития отказалось согласовывать документ и задало целый ряд вопросов (нет ли на этой территории заказников? нужно ли передавать будущему заповеднику имущество лесхоза? за счет каких средств содержать заповедник? а для чего создавать именно заповедник?)... МПР России направило в Минэкономразвития ответы на эти вопросы и повторную просьбу о согласовании проекта, но воз и ныне там. В данном случае дело не в бюрократической волоките – налицо позиция ряда работников Минэкономразвития России. Это и скепсис относительно целесообразности создания новых заповедников, и стрем-

ление поднять свою значимость в вопросах регулирования территориальной охраны природы в стране. Тем не менее, возникшие с Минэкономразвития трудности на сегодняшний день представляются преодолимыми.

В то же время территории многих из предусмотренных к созданию, но до сих пор так и не созданных заповедников и национальных парков подвергаются интенсивному антропогенному воздействию. Так, территория планируемого заповедника «Южно-таежный пихтовый» в Томской области сдана в аренду для лесозаготовок на 25 лет. Предположительно, древесина будет поставляться в Китай. На территории планируемого национального парка «Удэгейская легенда» в Приморском крае (важного и для сохранения популяции амурского тигра) ведутся интенсивные незаконные рубки леса.

Говоря о том, что мешает создавать новые особо охраняемые природные территории, следует затронуть еще один аспект – это действующий Федеральный закон «Об экологической экспертизе». Согласно этому закону, материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание им правового статуса особо охраняемых, подлежат обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой соответственно на федеральном уровне или на уровне субъекта Федерации.

Есть старая истина: для реализации идеальных идей нужны идеальные условия. Вот с ними-то в России как всегда напряженно. А потому имеем следующую схему: сначала группа ведущих ученых и специалистов в регионе, например в Приморском крае, готовит это обоснование, например о создании национального парка «Зов тигра». Затем краевые власти принимают соответствующее решение, которое согласовывается со всеми природоохранными государственными структурами. Затем все это поступает в Москву, и нет бы сразу готовить и согласовывать постановление правительства, – нет, вместо этого начинается многомесячная процедура федеральной экспертизы. Для этого в состав экспертной комиссии «надергивают» людей, не знающих территории будущего национального парка, а иногда и слабо представляющих, что такое национальный парк. Причем заранее всем понятно, что решение все равно будет положительное. Тогда зачем мы сами себя обманываем? Ведь налицо имитация природоохранной работы, причем эта имитация осложняет саму природоохранную работу. Федеральная экспертиза задыхается под тяжестью рассмотрения важнейших хозяйственных проектов. Зачем же ее грузить и этим, отвлекая от реально значимых дел? Зачем ради очевидной формальности заведомо отодвигать (не менее, чем на полгода) создание новых федеральных особо охраняемых природных территорий? Зачем доводить до абсурда решение процедурных вопросов, например вопроса о внесении платы, – когда за государственную экспертизу по новым национальным паркам платит Всемирный фонд дикой природы или Гринпис России, т.к. больше платить никто не желает, а бесплатно экспертизы не проводят? Представляется, что данное требование Федерального закона «Об экологической экспертизе» целесообразно из этого закона исключить как максималистское, неоправданное и вовсе не способствующее делу охраны живой природы, а лишь осложняющее его.

## **5. КРИЗИС СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ ЗАПОВЕДНИКАМИ И НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПАРКАМИ**

Начиная с 1991 г. и за последующие 11 лет в нашей стране в сфере заповедного была проделана большая, кропотливая, неблагодарная и тяжелая работа. Прделана за счет профессионализма, настойчивости и энтузиазма работников государственных органов, сотрудников заповедников и национальных парков, научных и общественных природоохранных организаций.

За этот период была создана современная и достаточно эффективная правовая база, сложилась система привлечения дополнительных источников финансирования заповедников и национальных парков, небывало расширилась их географическая сеть. Совершенно по-новому и масштабно стали развиваться экологическое просвещение и работа с населением. Сделаны конструктивные шаги по адаптации научной деятельности заповедников к условиям современного научного сообщества. Несравненно возросли возможности работы службы охраны заповедных территорий. Фактически ликвидирована ведомственность и разрозненность в управлении заповедниками и национальными парками. Выработаны новые концептуальные подходы к развитию территориальной охраны природы на федеральном и региональном уровнях. Принципиально новую роль в поддержке отечественного заповедного дела стали играть общественные природоохранные организации. А самое главное, удалось в крайне сложных политических и социально-экономических условиях сохранить и расширить национальное достояние России – систему особо охраняемых природных территорий, в первую очередь государственных природных заповедников и национальных парков.

С 1991 по 2000 гг. в структуре федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды (в разные годы - Минэкологии России, Минприроды России, Госкомэкологии России) существовало специализированное структурное подразделение (департамент, главное управление, управление), занимающееся непосредственным руководством системой государственных природных заповедников и иных ООПТ, находящихся в его ведении (национальные парки тогда находились в ведении органов управления лесным хозяйством). Начиная с 1996 г. это подразделение имело все необходимые функции и полномочия для осуществления управленческой деятельности в данной области. В указанном подразделении работали настоящие энтузиасты заповедного дела, являющиеся одновременно высококвалифицированными специалистами. Их деятельность вызывала понимание и поддержку руководства федерального органа.

После ликвидации Госкомэкологии России в 2000 г. функции по управлению ООПТ были переданы МПР России. Политика этого министерства по отношению к ООПТ была весьма позитивной, сюда из Госкомэкологии перешли профессиональные кадры. На департамент охраны окружающей среды и экологической безопасности МПР было возложено управление не только заповедниками, но и национальными парками бывшего Рослесхоза, что давало возможность улучшить их работу.

Однако с назначением главой этого министерства В. Артюхова ситуация радикально изменилась. Остановилась деятельность по созданию новых заповедников и национальных парков. Пышным цветом расцвели бюрок-

ратизм и волокита, стало нормой решать любой простой вопрос предельно сложным образом. Реальная, живая и эффективная работа постепенно заменялась ее имитацией, превращалась в бессмысленное бумаготворчество, суету, помпезную риторичку, бездарные «тусовки». Функции по управлению системой ООПТ начали «растаскиваться» по различным подразделениям центрального аппарата, из министерства один за другим стали уходить опытные специалисты заповедного дела.

Через год уже всему руководству МПР России стал очевиден нарастающий провал в деле управления заповедниками и национальными парками. И руководство отреагировало: была проведена очередная реорганизация, создан департамент особо охраняемых природных территорий, объектов и сохранения биоразнообразия. Ему предоставили значительные полномочия; были сделаны шаги по возвращению прежней команды (что частично удалось). В результате, вновь стала разворачиваться конструктивная деятельность. Однако этот ренессанс продолжался недолго. Летом 2003 г. министр свое лояльное отношение к «заповедному» департаменту изменил коренным образом. Перемена хронологически совпала с протестом департамента против «обрезания» территории Сочинского национального парка, лично поддержанного министром (см. раздел 2.9.). Последствия не заставили себя ждать.

Сначала на руководство департамента навалилась серия надуманных нападков, организованных проверок по части делопроизводства, разносов на планерках и совещаниях, а также выговоров (причины для которых были предельно формальны и фактически «высосаны из пальца»). Но на этом дело не закончилось. Пришло время юридических и организационных шагов, и они были сделаны.

### **Шаг первый.**

14 октября 2003 г. издается приказ МПР России № 919 «Об упорядочении работы по повышению эффективности управления системой государственных природных заповедников и национальных парков».

Этим приказом:

1. аннулировались ключевые полномочия департамента особо охраняемых природных территорий, объектов и сохранения биоразнообразия, жизненно необходимые для осуществления оперативного руководства системой заповедников и национальных парков;

2. предписывалось департаменту кадров, повышения квалификации и социальной политики:

2.1 «обеспечить неукоснительное соблюдение» утвержденного еще в 2002 г. регламента назначения на должность руководителей (то есть при назначении директоров заповедников и парков обходиться без представления профильного департамента ООПТ);

2.2 обеспечивать согласование штатных расписаний заповедников и нацпарков в «установленном» порядке (за подписью зам. министра и с большим количеством виз, то есть с бессмысленной затратой дополнительных усилий и времени);

2.3 разработать и подготовить к утверждению положение о премировании руководителей заповедников и национальных парков (эта миссия была успешно провалена, а директора заповедников и парков так и не получали премий до завершения В. Артюховым карьеры министра);



3. предписывалось финансовому управлению «обеспечивать утверждение смет доходов и расходов по внебюджетным средствам государственных природных заповедников и национальных парков», то есть вернуть назад эту крайне важную для заповедников и парков процедуру в атмосферу:

- неимоверного бюрократизма (часами ходить за получением виз многочисленных чиновников);

- волокиты (неутвержденные сметы месяцами (!) «вылеживались» в финансовом управлении);

- зависти (например, директору одного из сибирских заповедников было отказано в покупке – за собственные же средства! – высококачественного цветного принтера: мол, такой техники даже у нас в управлении нет);

- некомпетентности («а чего это ваш Астраханский заповедник решил приобрести 500 швабр?» и изумление от выяснения того факта, что их используют при тушении тростниковых пожаров), и даже откровенного вымогательства.

Примечательна дата этого «исторического» приказа (представляется, что она неслучайна и выбрана с особым цинизмом) – 14 октября, неформальный профессиональный праздник работников заповедников.

### **Шаг второй.**

Издается приказ МПР России от 15 декабря 2003 г. № 1107 «О внесении изменений в штатные расписания национальных парков и государственных природных заповедников».

Из преамбулы приказа следует, что он издан «в целях повышения эффективности работы государственных природных заповедников и национальных парков», хотя любому руководителю заповедника или национального парка при ознакомлении с приказом был очевиден его диаметрально противоположный эффект – именно снижение эффективности работы.

Приказ внес сумбур в устоявшуюся, апробированную годами и зарекомендовавшую себя с положительной стороны структуру штатов государственных природных заповедников и национальных парков.

Приказ искусственно усложнил структуру управленческого аппарата заповедников, а также искусственно и бессмысленно перераспределял функции по охране территории и мониторингу ее состояния между разными заместителями директора, создавая перспективу дезорганизации природоохранной деятельности заповедников и национальных парков.

Приказ делал немислимый виток бюрократизации, запуская процесс согласования заместителей руководителей заповедников и парков с многочисленными заместителями министра. До сих пор только назначение заместителя директора по научной работе согласовывалось с профильным департаментом, курирующим ООПТ (работники которого хорошо знают научные кадры в системе заповедников и национальных парков). Теперь же директор заповедников и национальных парков лишались самостоятельности в подборе всех своих заместителей и должны были вести длительную переписку с МПР России. Стоит отметить, что сам приказ был подготовлен без учета мнения специалистов департамента особо охраняемых природных территорий, объектов и сохранения биоразнообразия МПР России, без учета мнения руководителей заповедников и национальных парков, вообще без учета мнения людей, что-либо знающих о работе заповедников и национальных парков.

### **Шаг третий.**

5 декабря 2003 г. руководители всех заповедников и национальных парков МПР России получили телеграмму, подписанную заместителем министра В. Павловым. В ней, в частности, говорилось: «Проведенный центральным аппаратом МПР России анализ деятельности возглавляемой Вами организации за период 2002-2003 гг. дает основание сделать вывод о нецелесообразности ее дальнейшего существования».

Фактически Павлова «подставили». Он человек в министерстве новый, подписал телеграмму, подготовленную департаментом государственного имущества, составленную его работниками в вызывающей форме, одобренной самим министром и адресованной всем без исключения ФГУ. Через сутки, в силу начавшегося масштабного скандала (возмущение работников заповедников, журналистов, научной и природоохранной общественности, письма и обращения во властные структуры), заповедникам и паркам была направлена вторая телеграмма, аннулирующая первую.

### **Шаг четвертый.**

Директора всех заповедников и национальных парков были вызваны телеграммой в Москву для участия в совещании 25 декабря 2003 г. (некоторые прилетели, например, с Дальнего Востока, потратив немалые деньги ради одного дня). Это «совещание» имело характер ярко выраженной показательной порки, на котором в течение дня руководящие работники министерства рассказывали присутствовавшим о вопиюще низком уровне работы заповедников, национальных парков, да и самого департамента ООПТ. Уровень фальши, грубости, предвзятости и несправедливости происходящего произвел на присутствовавших неизгладимое впечатление. Об этом было подробно написано в статье Н. Малешина, опубликованной в природоохранной прессе и размещенной на ряде сайтов ([www.biodat.ru](http://www.biodat.ru) и др.). Как сказал один из директоров заповедников, «как я понял, нас здесь не очень-то любят».

### **Шаг пятый.**

Издается приказ МПР России от 2 февраля 2004 г. № 77 «О реорганизации структурных подразделений центрального аппарата МПР России».

Этим приказом ранее действующий департамент особо охраняемых природных территорий, объектов и сохранения биоразнообразия был реорганизован в департамент особо охраняемых природных территорий. Сам по себе этот шаг выглядел прогрессивным, однако нельзя не учитывать следующие обстоятельства:

✓ принятие этого решения не сопровождалось никаким анализом положения дел в сфере управления системой заповедников и национальных парков, а фактически было лишь очередным волюнтаристским шагом;

✓ за последние 2,5 года эта была уже 4-я структура, призванная осуществлять руководство заповедниками и национальными парками;

✓ важнейшим мотивом создания нового департамента было избавление от «неугодных» сотрудников (достигнуть этого все же не удалось в силу ряда обстоятельств, включая и последующую отставку министра).

Таким образом, В. Артюхов и его команда создали беспрецедентное явление в истории отечественной (а вполне вероятно, что и мировой) охраны природы: на протяжении длительного времени министерство, призванное обеспечивать эффективное государственное управление системой особо ох-

раняемых природных территорий, будучи одержимо борьбой с «инакомыслием», намеренно (!) и последовательно осуществляло шаги, направленные именно на обесценивание прежних успехов в данной сфере и значительное снижение эффективности государственного управления ООПТ.

Однако угроза масштабного развала всей системы управления ООПТ возникла с началом нынешней административной реформы.

Все началось с того, что в новой структуре федеральных органов исполнительной власти ни один орган в силу поставленных перед ним задач и функциональных ограничений не предназначался для непосредственного управления системой заповедников и национальных парков. Более того, сама функция государственного управления этой системой выпала из вопросов этих властных структур, определенных в апреле 2004 г. правительством России.

Решением проблемы могло бы стать создание специального федерального агентства по особо охраняемым природным территориям. Но, несмотря на многочисленные обращения специалистов заповедного дела, научной и природоохранной общественности, а также поддержку этой идеи рядом политиков (включая спикера Совета Федерации С. Миронова), она не получила реализации.

Вместо этого постановлением правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 было установлено, «что до принятия соответствующего нормативного правового акта Правительства России Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения».

Фактически же с первых дней после принятия этого решения стало отчетливо ясно, что Росприроднадзору функция государственного управления федеральной системой заповедников и национальных парков несвойственна, а потому низкоприоритетна.

В структуре этой федеральной службы не было предусмотрено даже отдельного специализированного управления особо охраняемых природных территорий (ранее в МПП России был самостоятельный департамент) – вместо этого лишь маленький отдел из 5 человек (причем за 4 последующих месяца так полностью и не укомплектованный). И такими силами планируется осуществлять профессиональное управление федеральными особо охраняемыми природными территориями (включая 130 заповедников и национальных парков), в том числе организацию природоохранной, научно-исследовательской и эколого-просветительской деятельности, в масштабах всей России!

Одновременно проводимая руководством Росприроднадзора кадровая политика привела к тому, что наиболее опытные, квалифицированные и авторитетные работники упраздненного департамента особо охраняемых природных территорий МПП России не нашли себе применения в новообразованной структуре, а штат даже очень небольшого профильного отдела до сих пор не укомплектован. Таким образом, создана реальная угроза деградации государственного управления федеральной системой заповедников и национальных парков и потери прогрессивных наработок за последние 15 лет в сфере заповедного дела. Это особенно тревожно, так как в течение этого периода была проведена большая и серьезная работа по

адаптации федеральных особо охраняемых природных территорий к новым общественно-экономическим реалиям.

В августе 2004 г. руководство Росприроднадзора выступает с инициативой о выводе из структур подведомственных заповедников и национальных парков инспекторского состава, осуществляющего охрану их территорий (свыше 4000 чел.) и включении этих работников в штат территориальных органов этой Федеральной службы (с передачей соответствующих бюджетных ассигнований на их содержание).

Данная инициатива осуществлялась без учета реальной многолетней позитивной практики функционирования заповедников и национальных парков, а также шла вразрез с требованиями законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

В соответствии с действующим законодательством, государственные природные заповедники и национальные парки имеют статус природоохранных учреждений.

Статьей 33 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” установлено, что:

охрана природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией по охране территорий заповедников и национальных парков, работники которой входят в штат соответствующих природоохранных учреждений;

директора заповедников и национальных парков и их заместители являются соответственно главными государственными инспекторами и их заместителями по охране территорий этих заповедников и национальных парков.

Во всех странах мира, располагающих национальными парками, служба охраны входит в штат этих парков, так как иная модель на практике неприемлема.

Необходимо иметь в виду, что, помимо выполнения непосредственно контрольно-надзорных функций, инспекторский состав заповедников и национальных парков:

- ✓ осуществляет охрану лесов от пожаров, включая профилактические работы и непосредственно борьбу с огнем;

- ✓ обеспечивает поддержание инфраструктуры, созданной для обеспечения охраны заповедных территорий (строительство и ремонт кордонов, переходных избушек, мостов, вертолетных площадок, пирсов, установка аншлагов и др.);

- ✓ обеспечивает технику безопасности при проведении исследовательских и иных полевых работ на территориях заповедников и национальных парков;

- ✓ участвует в осуществлении экологического мониторинга, включая учеты зверей и птиц на вверенных территориях;

- ✓ обеспечивает проведение биотехнических и регуляционных мероприятий, направленных на сохранение и поддержание в естественном состоянии природных комплексов и объектов.

Таким образом, практическая реализация вышеупомянутой инициативы Росприроднадзора не только противоречила бы действующему законодательству, но и неминуемо влекла за собой развал сложившейся десятилетие-

ями устойчивой системы функционирования заповедников и национальных парков. К счастью, данное предложение Росприроднадзора было отвергнуто Минфином России, занявшем в этом вопросе взвешенную и принципиальную позицию.

Заслуживает внимания и то, что, согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, этот орган осуществляет контроль и надзор в сфере организации и функционирования особо охраняемых природных территорий только федерального значения. В этой связи возникает вопрос: кто же (начиная с 1 января 2005 г.) будет осуществлять контроль в области функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения?

Дело в том, что статья 140 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ (вступает в силу с 01.01.2005 г.) вносит ряд изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды». В частности, из статьи 65 исключена норма, предусматривающая осуществление государственного экологического контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Федеральная же служба по экологическому, технологическому и атомному надзору полномочия в данной сфере вообще не осуществляет. Правда, есть еще органы «охотничьего надзора» и органы рыбоохраны (в составе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору), но надо иметь в виду, что они не вправе осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 8.39 КоАП РФ («Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях»). Не вправе осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных этой статьей, и органы внутренних дел (милиция). Что же касается полномочий органов местного самоуправления, то, согласно статье 7 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (в редакции закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ), они осуществляют экологический контроль объектов производственного и социального назначения (к числу которых ООПТ явно не относятся). Таким образом, с 1 января 2005 года, наряду с перспективой дальнейшего падения уровня государственного управления федеральной системой ООПТ, фактически приостанавливается и реальное осуществление контроля в области функционирования ООПТ регионального значения со всеми вытекающими отсюда последствиями.

## 6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

8 сентября 2004 г. на сайте информагентства «Regnum» опубликован текущий обзор прессы Республики Бурятия. Приведем любопытный отрывок из этого обзора:

«С точки зрения цифр, заповедники и другие охраняемые природные территории плохо повлияли на размер национального богатства. По подсчетам Минэкономразвития Республики Бурятия, которое попыталось оценить потери от недостаточного хозяйственного использования данных мест, упущенная выгода составляет 3,8 млрд рублей. Здесь недобытая дичь, невыловленная рыба, неспиленный кедрач, земля, где нельзя провести нефтепровод, и т.д. Не будь у нас охраняемых территорий, совокупное богатство стало бы на несколько миллиардов целковых больше. 10 млн рублей

на каждого гражданина Бурятии – это и так солидная сумма».

Трудно назвать вышесказанное экономическим подсчетом. Экономика – это наука. Здесь же – нечто, граничащее с мракобесием. В Бурятии 3 заповедника (в том числе старейший в стране Баргузинский), 2 национальных парка, 3 федеральных заказника. Вот бы обитающую там дичь отстрелять, рыбу выловить, кедрач выпилить (не важно, что он по всей стране вообще запрещен к заготовке), все это продать, а деньги взять и поделить (поровну)! Булгаковский Шариков отдыхает.

Вообще мысль, что хорошо жить нам мешают заповедники, не нова. «Совет Министров СССР устанавливает, что в ряде районов необоснованно разрослась сеть заповедников по охране природы. ...Площади ряда заповедников (Сихотэ-Алинский, Бадхызский, Баргузинский, Печеро-Ильчский, Кавказский и другие) чрезмерно велики, в результате чего имеющиеся в них леса, полезные ископаемые, сельскохозяйственные и водные угодья надлежащим образом не используются». Это из постановления Совмина СССР от 29 августа 1951 г. № 3192, подписал И. Сталин.

Принято считать, что отношение государства к вопросам организации и развития особо охраняемых природных территорий – один из признаков его цивилизованности. Осознавая это, в таких странах принимаются прогрессивные законы, обеспечивается их неуклонное соблюдение; активнейшая пропаганда идей сохранения природного наследия, биологического и ландшафтного разнообразия охватывает все слои населения. Уже стал хрестоматийным пример Канады, где проведенный 10 лет назад социологический опрос показал, что для жителей страны национальные парки являются одним из ключевых символов этого государства (уступая лишь национальному флагу и гимну). Не случайно Всемирная комиссия по охраняемым территориям (действующая под эгидой Международного союза охраны природы), объявила в 2003 г. лауреатом премии Фреда Пакарда «За мужество в деле охраны национальных парков» премьер-министра Канады Ж. Кретьена.

Достижения России (как и ее предшественника – СССР) в сфере территориальной охраны природы имеют мировое признание. Ее выдающаяся система заповедников и национальных парков вызывает в природоохранном мире заслуженное уважение. Экологическая доктрина Российской Федерации (одобрена распоряжением правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р) рассматривает создание и развитие особо охраняемых природных территорий разного уровня и режима в числе основных направлений государственной политики в области экологии.

На этом фоне возрастающая в России тенденция к пересмотру статуса, площадей, границ и режима заповедников и национальных парков позволяет усомниться в нашей цивилизованности. Равно как и ярко выраженное желание определенных лиц подвергнуть коренной ревизии действующее законодательство об особо охраняемых природных территориях. Равно как и безнаказанность чиновников, принимающих, визирующих и лоббирующих противоправные решения, идущие вразрез с этим законодательством. Равно как и пропаганда передела «ничейных» природных богатств, прикрытая экономическими и псевдоэкономическими рассуждениями.

В этих условиях как никогда остро ощущается отсутствие в стране федерального органа исполнительной власти, в полной мере отвечающего за вопросы заповедного дела, специализирующегося именно в этой сфере,

способного и призванного отстаивать интересы территориальной охраны природы и обеспечить дальнейшее развитие федеральной системы особо охраняемых природных территорий.

В современном цивилизованном мире накоплен 100-летний опыт эффективного государственного управления общенациональными системами природных резерватов. К сожалению, необходимо признать, что этот наглядный и доступный мировой опыт в России игнорируется десятилетиями.

В чем же заключается этот опыт и где именно следует его заимствовать? Подход к заимствованию должен быть географическим – для нас интересен опыт государств с территориями больших размеров, располагающих сформированной десятилетиями сетью природных резерватов, значительных по площади, сохраняющих природные комплексы в естественном состоянии и имеющих в соответствии с национальными правовыми нормами общегосударственный статус. А это значит, что нас должен заинтересовать практический опыт государств Северной Америки, Восточной и Южной Африки, Австралии, других аналогичных регионов планеты.

Эта практика заключается в следующем:

- ✓ управление федеральной или иной общегосударственной системой природных резерватов возлагается на специализированные государственные службы (Служба национальных парков США, Служба национальных парков Канады, Служба национальных парков ЮАР и другие подобные структуры);

- ✓ эти службы имеют достаточное число специалистов, чтобы в масштабе всей страны обеспечивать действенный контроль за деятельностью вверенных национальных парков и других резерватов и одновременно обеспечивать единое и детальное методическое руководство, проводить в жизнь тщательно продуманную идеологию, реализовывать финансовую политику, осуществлять информационное и рекламное обеспечение;

- ✓ эти службы имеют в своем составе специальные центры, занятые обучением штатных работников парков и других резерватов, занятые методологическими разработками, причем такое есть не только в богатой Америке, но и, к примеру, в Танзании;

- ✓ эти службы имеют свои подразделения не только в центре, но и на местах, сформированные по кустовому принципу, т.к. в громадной стране решать все управленческие вопросы непосредственно из столицы проблематично организационно, вне зависимости от числа штатных управленцев (а в центральном аппарате Службы национальных парков ЮАР их свыше 120);

- ✓ управление общенациональными особо охраняемыми природными территориями – прерогатива именно специально созданных служб; иные государственные органы управления в центре и на местах в эту сферу не вмешиваются, или практически не вмешиваются: согласовывать кандидатуру директора Йеллоустонского национального парка с губернатором штата Вайоминг в США никто не требует;

- ✓ во всех перечисленных странах, помимо упомянутых служб, есть и еще кое-что – наличие понимания государством значимости заповедного дела и ощутимой ответственности государства за его состояние.

Вышеописанная модель управления успешно реализуется и в Южной Америке, и в Новой Зеландии. На этот путь начинает вступать Украина, по нему пытается идти Грузия. Только Россия упорно идет другим путем. А ведь так было не всегда. 71 год назад в Российской Федерации был создан

специализированный федеральный орган управления заповедниками (национальных парков тогда не было) - Комитет по заповедникам при Президиуме ВЦИК. В связи с изменениями в Конституции страны он был преобразован затем в Главное управление по заповедникам при Совнарком России. Но семнадцать лет спустя, в 1951 году, федеральный Комитет был ликвидирован по велению Сталина, и уже более полувека это волюнтаристское решение веет над системой государственного управления заповедниками и национальными парками в стране. 53 года в стране отсутствует обособленная структура, способная самостоятельно, оперативно и в комплексе решать весь круг организационных, финансовых, кадровых и природоохранных вопросов, обладая всей полнотой полномочий и неся ответственность за конечный результат их реализации. Государственное управление системой заповедников и национальных парков в целом в стране осуществляется неэффективно. Но происходит это на протяжении уже пяти десятилетий в силу избранной модели такого управления. Яркие успехи, конечно, были, но в целом должной эффективности не было - не достигли ее ни Минсельхоз СССР, ни Главохота РСФСР, ни Госкомприроды СССР, ни Госкомэкологии России, ни Министерство лесного хозяйства, ни МПР России (где за 4 года последовательно были созданы, а затем ликвидированы 3 департамента и 1 управление, уполномоченные в сфере ООПТ). Тем более нет ее и сегодня. А ведь с образованием в 2000 г. «большого МПР» в ведение этого министерства перешли и заповедники, и национальные парки. Таким образом впервые в стране была создана объективная предпосылка для формирования единой службы по управлению государственными природными заповедниками и национальными парками, чего в течение многих лет безуспешно добивались ведущие специалисты в области заповедного дела. Но этот управленческий успех следовало развивать, и развивать с учетом и мирового опыта, и здравого смысла, чего до сих пор не случилось. Без перехода же на современную и эффективную модель управления особо охраняемыми природными территориями, в первую очередь системой заповедников и национальных парков, нам никогда не удастся обеспечить реального выполнения возложенных на эту систему задач. Более того, в перспективе мы рискуем вообще потерять эту систему. По существу, речь идет об управлении целой, охватывающей всю страну, сформировавшейся десятилетиями самостоятельной природоохранной отраслью. В современной России сформировать такую модель на федеральном уровне - веление времени. И уникальная система особо охраняемых природных территорий России, и сама Россия это давно заслужили.

В связи с изложенным необходимо срочное принятие решения о создании специализированного Федерального агентства по особо охраняемым природным территориям, уполномоченного осуществлять государственное управление в этой сфере и функционирующего под непосредственным руководством правительства России. Именно с таким предложением в декабре 2004 г. лидеры общественных природоохранных организаций (Всемирного фонда дикой природы (WWF) России, Гринпис России, Международного социально-экологического союза, Всероссийского общества охраны природы, Центра охраны дикой природы, Союза охраны птиц России) обратились к президенту Российской Федерации В. Путину.



# ПРИЛОЖЕНИЕ 1

## ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ РЕШЕНИЕ

от 22 января 2004 г. N ГКПИ03-1225

Именем Российской Федерации

Верховный Суд РФ в составе:

председательствующего

судьи Верховного Суда РФ Редченко Ю.Д.,

при секретаре

Чистякове А.В.,

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Крейндлиной М.Л. и ОМННО "Совет Гринпис" о признании недействующим Постановления Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2003 г. N 571 "О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике",

установил:

заявители обратились в Верховный Суд Российской Федерации с указанным выше заявлением, сославшись на то, что оспариваемое Постановление Правительства РФ, в нарушение требований ст. 11 Федерального закона "Об экологической экспертизе", не прошло государственную экологическую экспертизу.

Кроме того, предусмотренное данным Постановлением изъятие земель Сочинского национального парка и предоставление их в бессрочное пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику не соответствует Земельному кодексу РФ.

В судебном заседании заявитель Крейндлиной М.Л. и представители ОМННО "Совет Гринпис" заявленное требование поддержали, но при этом уточнили его и просили признать недействующим только пункт 1 оспариваемого Постановления Правительства РФ в части изъятия земельных участков общей площадью 33222 гектара у государственного учреждения "Сочинский национальный парк" и предоставления их в постоянное (бессрочное) пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику.

Представитель Правительства РФ Шустова М.В., представители Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника Крохин А.Н. и Холод Р.З. с предъявленным требованием не согласились и просили об оставлении его без удовлетворения, сославшись на то, что оспариваемое заявителями Постановление Правительства РФ не нуждалось в проведении государственной экологической экспертизы, поскольку оно носит чисто управленческий характер. Статус изымаемых у Сочинского национального парка земельных участков не изменяется, и они по-прежнему остаются в числе особо охраняемых природных территорий, в связи с чем, по их мнению, передача Сочинскому природному заказнику изъятых у Сочинского национального парка земельных участков не может оказать какого-либо негативного воздействия на окружающую среду.

Считаю также, что передача изъятых земельных участков у национального парка в пользование природному заказнику не изменяет их целевого назначения, а поэтому изъятие таких земель в этом случае не запрещается.

С учетом этого полагают, что оспариваемое Постановление принято Правительством РФ в пределах своих полномочий, с соблюдением требований закона и каких-либо прав заявителей не нарушает.

Выслушав объяснения заявителя Крейндылина М.Л. и представителей ОМННО “Совет Гринпис”, представителя Правительства РФ и представителей Сочинского общереспубликанского государственного природного заказника, исследовав материалы дела и заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Масаловой Л.Ф., полагавшей заявление удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит его, с учетом уточненного в судебном заседании требования, подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Согласно ст. 22 Федерального конституционного закона “О Правительстве Российской Федерации” Правительство РФ издает постановления и распоряжения в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными указами Президента Российской Федерации.

В силу ст. 115 Конституции РФ постановления и распоряжения Правительства РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и нормативным указам Президента РФ.

Как установлено судом, Постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. N 571 “О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике” были изъяты земельные участки общей площадью 33222 гектара у государственного учреждения “Сочинский национальный парк” и предоставлены в постоянное (бессрочное) пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику.

По утверждению заявителей, проект данного Постановления Правительства РФ должен был пройти государственную экологическую экспертизу на предмет возможного негативного воздействия на окружающую среду в результате его реализации, чего сделано не было.

Кроме того, в соответствии с нормами Земельного кодекса РФ изъятие земель, занимаемых национальными парками, допускается лишь в случаях, предусмотренных законом. Законных же оснований для изъятия указанных выше земель у Правительства РФ в данном случае не имелось.

Передача земель национального парка Сочинскому природному заказнику, по их мнению, фактически изменит целевое их назначение, приведет к снижению уровня их охраны и деградации ценных и уникальных экосистем, что в соответствии с природоохранным законодательством РФ является недопустимым.

ОМННО “Совет Гринпис” как общественное объединение, осуществляющее деятельность в области охраны окружающей среды, обладает специальной правоспособностью и вправе обращаться в суды с требованием о защите названной среды.

Национальные парки являются общенациональным достоянием, а поэтому любой гражданин вправе пользоваться ими в целях рекреации, научного изучения и в иных не запрещенных законом целях.

Эти утверждения заявителей материалами дела не опровергнуты.

Не представлено каких-либо убедительных данных в их опровержение и представителями заинтересованных лиц (Правительства РФ, Сочинского природного заказника).

При таких обстоятельствах суд приходит к выводу о том, что пункт 1 оспариваемого Постановления Правительства РФ в указанной заявителями части не может быть признан соответствующим Федеральным законам “Об экологической экспертизе”, “Об особо охраняемых природных территориях” и Земельному кодексу РФ.

Довод представителем заинтересованных лиц о том, что оспариваемое Постановление Правительства РФ в указанной части не является нормативно-техническим, инструктивно-методическим документом, а поэтому его реализация не может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду и, следовательно, оно не требовало проведения государственной экологической экспертизы, не может быть признан обоснованным.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона “Об экологической экспертизе” обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежат проекты правовых актов Российской Федерации нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду.

Как уже отмечалось выше, оспариваемым Постановлением Правительства РФ изъяты земельные участки, входящие в состав земель Сочинского национального парка, и переданы в постоянное пользование Сочинскому природному заказнику.

Сравнительный анализ норм Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” (ст. 15 и ст. 24) свидетельствует о том, что режимы особой охраны территорий национальных парков и территорий государственных природных заказников существенно отличаются друг от друга.

На территориях национальных парков непосредственно законом предусмотрены охранные меры окружающей среды и, в частности, на них запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национального парка.

В отличие от особого режима охраны территорий национальных парков на территориях природных заказников режим особой охраны определяется не нормами закона, а положениями о них, утверждаемыми специально уполномоченным на то государственным органом Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды. На территории заказников закон уже не исключает определенных видов деятельности, если они не противоречат целям их создания или не причиняют вред природным комплексам.

Кроме того, в силу ст. 27 Земельного кодекса РФ земельные участки, занятые государственными национальными парками изъяты из оборота, а земельные участки, занятые государственными природными заказниками, лишь ограничены в обороте.

Земли государственных национальных парков не подлежат приватизации, а приватизация земель природных заказников законом не исключена (ст. 95 Земельного кодекса).

Из приведенных выше норм федеральных законов следует, что уровень особой охраны изымаемых земельных участков у Сочинского национального парка в связи с их передачей в бессрочное пользование Сочинскому природному заказнику, территория которого используется в качестве охотничьих угодий, значительно снижается, что не исключает нанесения ущерба природным комплексам и объектам растительного и животного

мира названного парка и его природной среде в целом.

Исходя из этого и с учетом того, что соответствующего положения о Сочинском природном заказнике до настоящего времени не принято, суд не может согласиться с утверждением представителей заинтересованных лиц о том, что реализация оспариваемого Постановления не может привести к негативному воздействию на объекты растительного и животного мира, а также природную среду Сочинского национального парка, поскольку при указанных выше обстоятельствах такой вывод возможен лишь на основании заключения государственной экологической экспертизы.

Ссылка при этом представителей заинтересованных лиц на то, что при изъятии земельных участков у Сочинского национального парка и передаче их в постоянное пользование природному заказнику их статус особо охраняемых природных территорий не изменяется, также не может быть принята во внимание, так как законом, как отмечалось выше, предусмотрены различные виды особо охраняемых природных территорий и с разным уровнем их охраны, в зависимости от чего и может оказываться то или другое воздействие на эти природные территории.

Не может суд согласиться и с утверждением представителей заинтересованных лиц о том, что изъятие земельных участков у Сочинского национального парка и предоставление их в постоянное пользование природному заказнику не противоречит требованиям закона.

Согласно п. 4 ст. 58 Федерального закона “Об охране окружающей среды” изъятие земель природно-заповедного фонда, к которому относятся земли национальных парков и природных заказников, запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Из содержания п. 3 ст. 95 Земельного кодекса РФ следует, что в пределах земель особо охраняемых природных территорий изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

С учетом приведенных выше данных суд не может согласиться с доводом о том, что предоставление природному заказнику в постоянное пользование изъятых у национального парка земель не меняет их целевого назначения, поскольку, как указывалось выше, земли национального парка имеют особое целевое назначение, имеют более высокий уровень особой охраны, земельные участки в границах национального парка, в отличие от земель природного заказника, не подлежат приватизации и они изъяты из оборота.

Кроме того, в отсутствие положения о Сочинском природном заказнике невозможно, по мнению суда, делать какие-либо выводы о сохранении целевого назначения передаваемых ему в пользование земель национального парка.

Суд при этом принимает во внимание также и действующее нормативное Постановление Правительства РФ от 10 августа 1993 г. N 769, которым утверждено Положение о национальных природных парках РФ, согласно п. 28 которого изъятие земель и других природных ресурсов национальных природных парков также запрещается и которое в установленном порядке утратившим силу не признано.

В силу п. 3 ст. 4 Федерального закона “Об охране окружающей среды” особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы,

национальные природные и дендрологические парки, ботанические сады, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организации и места их обитания.

Граждане и общественные объединения в соответствии с названным Федеральным законом (ст. ст. 11 и 12) вправе обращаться в суды с заявлениями и исками о возмещении вреда окружающей среде, а общественные объединения также защищать права и законные интересы граждан в области охраны окружающей среды.

О возможности обращения в суд по вопросам охраны окружающей среды общественных объединений свидетельствует и содержание абз. 7 ст. 12 приведенного выше Федерального закона, согласно которому общественные объединения вправе обращаться в органы государственной власти Российской Федерации с жалобами, заявлениями, исками по вопросам, касающимся охраны окружающей среды и негативного воздействия на окружающую среду.

Право и обязанность по обращению в суд заявителя ОМННО “Совет Гринпис” по указанным вопросам предусмотрены и пунктом 2.3 Устава ОМННО “Совет Гринпис”.

С учетом этого суд не может согласиться с утверждением представителей заинтересованных лиц об отсутствии у заявителей права на обращение в суд с такого рода требованиями.

На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 194 - 198 и ст. 258 ГПК РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

заявление Крейншлина М.Л. и ОМННО “Совет Гринпис” удовлетворить.

Признать пункт 1 Постановления Правительства РФ от 15 сентября 2003 г. N 571 “О Сочинском общереспубликанском государственном природном заказнике” в части изъятия земельных участков общей площадью 33222 гектара у государственного учреждения “Сочинский национальный парк” и предоставления их в постоянное (бессрочное) пользование Сочинскому общереспубликанскому государственному природному заказнику недействующим и не подлежащим применению.

Взыскать с Правительства Российской Федерации в пользу ОМННО “Совет Гринпис” расходы по уплате госпошлины в сумме одна тысяча рублей.

Настоящее решение может быть обжаловано в Кассационную коллегия Верховного Суда РФ в течение 10 дней со дня его вынесения в окончательной форме.

Председательствующий

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации Ю.Д.Редченко

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

### ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 24-Г04-6

#### ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия, по гражданским делам

Верховного Суда Российской Федерации

в составе:

Председательствующего  
судей

судьи Манохиной Г.В.  
Макарова Г.В. и Еременко Т.И.

рассмотрела в судебном заседании от 22 сентября 2004 года гражданское дело по заявлениям заместителя прокурора Республики Адыгея и Майкопской городской общественной организации Всероссийского общества охраны природы о признании недействующим постановления Кабинета Министров Республики Адыгея от 8 декабря 2003 года № 343 «О мерах по созданию на территории Республики Адыгея природного парка» по кассационному представлению участвовавшего в деле прокурора и Майкопской городской общественной организации Всероссийского общества охраны природы (МГОО ВООП) на решение Верховного Суда Республики Адыгея от 24 июня 2004 года, которым постановлено: «в удовлетворении заявлений Майкопской городской общественной организации Всероссийского общества охраны природы и заместителя прокурора Республики Адыгея о признании недействующим постановления Кабинета Министров Республики Адыгея № 343 от 8 декабря 2003 года «О мерах по созданию на территории Республики Адыгея природного парка», отказать».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Макарова Г.В., объяснения представителя МГОО ВООП Бриниха В.А. и представителей КМ РА Шаову И.К. и Берзегова В.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда подлежащим отмене, а дело направлению на новое рассмотрение, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Заместитель Прокурора Республики Адыгея и МГОО ВООП обратились в суд с вышеуказанными заявлениями. Первый из заявителей указал на то, что признанные утратившими силу оспариваемым постановлением нормативно-правовые акты 1990-1992 г.г. касаются вопросов предоставления земельных массивов, ранее входивших в государственный земельный запас Майкопского района, т.е. направлены на установление (изменение) вещных прав в отношении данных земельных участков. В связи с этим, их односторонняя отмена является незаконной, поскольку в соответствии со ст. 35 Конституции РФ, ч. 3 ст. 45 Земельного кодекса РФ изъятие земельных участков, а именно это и производится, оспариваемым постановлением, возможно только через суд в случаях, установленных законодательством. Ссылки на недооформленность землеустроительных документов являются необоснованными, поскольку согласно ч. 2 ст. 45 ЗК РФ данное обстоятельство не может являться основанием изъятия земельного участка. Кроме того, наличие акта государственного органа и, фактическое вступление в

осуществление вещного права, получение КГПБЗ в 1993 г. свидетельства на право бессрочного (постоянного) пользования землей в соответствии со ст. 8, ч.1 ст. 268 ГК РФ являются вполне достаточными, чтобы считать КГПБЗ имеющим право на соблюдение в отношении него подобного рода процедуры. В соответствии с законодательством, действовавшим в период с 1991 года по 1995 год субъекты РФ имели право передавать земли заповедникам самостоятельно, но с последующим вынесением постановления Правительством РФ об их закреплении за данными заповедниками. В связи с этим ранее принятые акты органов исполнительной власти РА 1990-1992 г.г. по вопросу выделения необходимо расценивать как закрепленное согласие Республики Адыгея на отнесение части ее территории на плато Лаго-Наки к объектам федеральной собственности и закреплении ее за КГПБЗ, которое не может быть аннулировано простым принятием нового правового акта, а следовательно, изданием оспариваемого постановления Кабинет Министров нарушил процедуру не только прекращения права постоянного (бессрочного) пользования КГПБЗ земельными участками на плато Лаго-Наки, установленную гражданским законодательством, но и процедуру решения вопроса о расширении территории КГПБЗ, предусмотренную природоохранным законодательством.

МГОО ВООП указала на то, что в результате принятия оспариваемого постановления неизбежно понижается природоохранный статус всего Лагонакского нагорья и создается реальная угроза интенсивного хозяйственного использования земель Лагонакского нагорья, включая Фишт-Оштенский массив и хребет Джигурсан, а следовательно, угроза существенного ухудшения состояния окружающей среды по сравнению с нынешним положением. Конституционный суд Республики Адыгея своим решением от 28 апреля 2004 года признал постановление Кабинета Министров РА от 08.12.2003 г. № 343 «О мерах по созданию на территории Республики Адыгея природного парка» нормативно-правовым актом Республики Адыгея, соответствующим Конституции Республики Адыгея. Согласно ст. 33 ФЗ «Об охране окружающей среды» и ч. 1 ст. 12 ФЗ «Об экологической экспертизе», проекты нормативных правовых актов субъектов РФ, реализация которых может привести к негативному воздействию на окружающую природную среду, подлежат государственной экологической экспертизе, проводимой на уровне субъекта РФ. В отношении оспариваемого постановления этого сделано не было. Проект постановления был просто согласован с начальником Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды МНР России по Республике Адыгея. Тем самым был нарушен установленный Законом порядок подготовки и утверждения нормативного правового акта субъекта РФ, а следовательно, нарушены права неопределенного числа граждан на благоприятную окружающую среду и ее защиту от негативного хозяйственного и иного воздействия, а также законные права заявителя на участие, в государственной экологической экспертизе и проведение самостоятельной и независимой общественной экологической подготовки оспариваемого Постановления был нарушен не только тем фактом, что не была проведена экспертиза, но и была нарушена ч. 1 ст. 19 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», которая определяет порядок, создания природных парков. Кабинет министров желает создать природный парк, но ч. 1 ст. 19 этого закона не дает им этого права без согласия

органов местного самоуправления. При подготовке этого Постановления не было учтено мнение органов местного самоуправления, не были поставлены подписи глав администраций.

По делу постановлено приведенное выше решение.

В кассационных представлениях и жалобе указывается о несогласии с решением суда, ставится вопрос о его отмене и принятии по делу нового решения об удовлетворении заявленного требования.

В обоснование представления указывается на то, что вывод суда о непротиворечии оспариваемого акта федеральному законодательству является ошибочным, так как не соответствует ст. 12 ФЗ «Об экологической экспертизе», предусматривающей проведение, применительно обстоятельствам данного дела, государственной экологической экспертизе. Не правильно судом признано, что оспариваемый акт выражает лишь намерение о создании природного парка и необходимые для этого меры, так как данным актом отменяются ранее изданные акты, предусматривающие передачу земель Фишт-Оштенского массива и плато Лаго-Наки из состава государственного земельного запаса РА в состав Кавказского ГПБЗ являвшиеся согласием субъекта РФ на отнесение части его территории объектам федеральной собственности. Таким образом, КМ РА выразил свою новую позицию о нежелании передавать земли на плато Лаго-Наки в состав Кавказского ГПБЗ и о решении вопроса о создании в противовес этому на данных землях природного парка с интенсивным вовлечением его территории в сферу туризма, что требует соответствующего экологического обоснования, поскольку может повлечь, с учетом ранее проведенных исследований и обоснований о необходимости отнесения данных земель к числу заповедных, к негативному воздействию на окружающую среду, следовательно и проведения государственной экологической экспертизы данного вопроса ввиду существенной разницы между природоохранным режимом биосферного заповедника и природного парка.

Кроме того, указанный довод суда противоречит нормативной природе оспариваемого постановления, установленной вышеуказанным постановлением Конституционного суда РА.

В представлении прокурора, с ссылкой на ч. 1 ст. 268 ГК РФ, ст. 8 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», ч. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ, отмечается также, что изданием оспариваемого постановления КМ РА нарушил процедуру решения вопроса о расширении территории Кавказского ГПБЗ, предусмотренную природоохранным законодательством. Вопрос о том, какие именно территории необходимо оставить в заповеднике, а какие - нет, с учетом новой позиции КМ РА по данному поводу, должен решаться на уровне правительства РФ, а не КМ РА, с учетом результатов государственной федеральной экологической экспертизы и последующим отражением данного решения в постановлении Правительства РФ о расширении территории Кавказского ГПБЗ. Однако, указанные обстоятельства предметом оценки суда не стали.

Указывается также на то, что позиция КМ РА о неоформленности документов на землю со стороны Кавказского ГПБЗ и незаконности принятых в 1990-1992 г.г. решений органов исполнительной власти РА по вопросу передачи земель на плато Лаго-Наки заповеднику является несостоятельной, так как в первой части прямо противоречит процедуре закрепления



земель за заповедниками, установленной федеральным законодательством и фактически прикрывает бездействие КМ РА а во второй части не соответствует действительности, поскольку органы государственной власти РА при вынесении решений в 1990-1992 г.г. действовали в рамках своих полномочий. Судом не учтено, что в настоящее время Кавказский ГПБЗ фактически вступил на осуществление вещного права на земли плато Лаго-Наки, в 1993 г. получил свидетельство на право бессрочного пользования землей, данные земли заповедника были внесены в земельный кадастр как земли особо охраняемых природных территорий. Простая отмена ранее принятых решений органов исполнительной власти нарушает права и интересы Кавказского ГПБЗ и является использованием административного ресурса.

В обоснование, жалобы МГОО ВООП указано на то, что суд неправильно определил имеющие значение для дела обстоятельства. В частности, отмечается, что, в то время как предметом оспаривания являлся по существу факт отмены правового статуса и режима охраны территории заповедника, суд исходил из того, что заявитель возражает против изъятия земли из государственного заповедника и образования на ней природного парка. Суд не учел решения Арбитражного суда РА от 3 декабря 2003 г.; во время принятия оспариваемого постановления земли Лагонакского нагорья входили в состав Кавказского государственного природного биосферного заповедника, документы и решения о чем отменены не были; на территорию Лагонакского нагорья распространяется юрисдикция Конвенции об охране Всемирного, культурного и природного наследия.

В жалобе отмечается также, что признанные судом первой инстанции установленными обстоятельства не были доказаны в установленном порядке. Возражения представителя КМ РА не были подтверждены подлежащими применению, нормами права либо указывались не подлежащие применению нормы права.

Как и в кассационном представлении прокурора, в жалобе указывается о неправильном выводе суда в части суждения о предполагаемом (намерении), создании природного парка и отсутствия необходимости в экологической экспертизе; обоснованности изъятия и изменения статуса земель.

Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационных представления и жалобы, судебная коллегия находит, что отказ в удовлетворении требований заявителей в части п.1 оспариваемого постановления является неправильным.

При вынесении решения суд исходил из того, что оспариваемое постановление КМ РА является нормативным правовым актом, но доводы заявителей о понижении последним природоохранного статуса Лагонакского нагорья и его иммунитета от интенсивной хозяйственной деятельности, а также необходимости проведения государственной экологической экспертизы при подготовке данного акта не соответствуют действительным обстоятельствам дела.

В обоснование такого вывода суд указал на то, что оспариваемая заявителями актом изъятия земли из государственного заповедника образованием на ней природного парка не предусматривается, в нем идет лишь речь о мерах, направленных на создание такого парка, и рекомендации Минприроды по РА проработать этот вопрос и в случае поступления соответствующего представления и проекта данный вопрос вновь рассмотреть в КМ РА. Такое постановление не влечет негативного воздействия на окружающую среду,

а только последнее обстоятельство определяет решение вопроса о проведении экспертизы. Проект постановления не должен был согласовываться с органами местного самоуправления, так как постановление принято не об образовании природного парка, а о мерах по созданию такового после разработки проекта в соответствии с действующим законодательством. Поскольку постановление не содержит указания на изъятие земель, в том числе принадлежащих заповеднику и им признаны утратившими силу ранее принятые по этому вопросу решение и постановление органов исполнительной власти области (впоследствии Республики Адыгея), что соответствует ст. 87 Конституции Республики Адыгея и ст.40 закон республики «О нормативных и иных правовых актов», то нельзя признать обоснованным довод прокурора о несоответствии оспариваемого акта федеральному законодательству по мотиву того, что изъятие земельного участка может производиться только через суд. Ссылка прокурора на решение арбитражного суда является несостоятельной, так как этим судебным постановлением права КМ РА по вопросу площади земельных угодий заповедника не определялись.

Однако, при правильном изложении позиций участвующих в деле и требований законодательства такое суждение суда и вывод по делу указанной выше части нельзя признать обоснованными, так как они не соответствуют фактическим обстоятельствам дела.

Так, решение Исполкома Совета народных депутатов Адыгейской автономной области от 26 января 1990 г. № 20 и постановлении Правительства Республики Адыгея от 13 августа 1992 г. № 234 прямо предусматривали передачу из государственного земельного фонда Кавказскому государственному биосферному заповеднику высокогорной пастбища Лагонаки, Фишт-Оштенского массива и хребта Джигурсан и признание этих актов утратившими силу безусловно является изменением статуса (режима) указанных природных угодий, а фактически изъятием их из территории заповедника, что возможно лишь при соблюдении предусмотренной законодательством процедуры, чего в данном случае выполнено не было. В связи с отмеченным, указание в решении на то, что оспариваемое заявителями постановление предусматривает лишь меры по рекомендации для подготовки и решения вопроса о возможном создании природного парка и не предусматривает изъятия земли V заповедника является неубедительным, и не соответствует содержанию п.1 постановления от 8 декабря 2003 г. в контексте с указанными выше актами от 1990 г. и 1992г.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 371 ГПК РФ, судебная коллегия

определила:

решение Верховного Суда Республики Адыгея от 24 июня 2004 г. об отказе в удовлетворении заявлений МГОО ВООП и заместителя прокурора Республики Адыгея о признании недействующим в части п.1 постановления КМ РА от 8.12.03 г. № 343 «О мерах по созданию на территории Республики Адыгея» природного парка отменить и вынести в этой же части новое решение, которым п. 1 названного постановления признать недействующим и не подлежащим применению со дня его принятия.

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Председательствующий судья  
Судьи

Г.В. Манохина,  
Г.В.Макаров и Т.И.Еременко

**Степаницкий В.Б., Крейндин М.Л.**

Государственные природные заповедники и национальные парки России:  
угрозы, неудачи, упущенные возможности. - М.: Гринпис России, 2004. - 48 с.

Авторы фотографий:  
Кантор В., Морозов А.

Незаконное строительство Юмагузинского водохранилища  
на р. Белая в национальном парке «Башкирия».



Река Белая, Национальный парк «Башкирия».