



for a living planet®



ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

**Аналитический обзор законодательства
и проект новой редакции
Федерального закона
«Об особо охраняемых
природных территориях»**



for a living planet®



ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

(Аналитический обзор законодательства
и проект новой редакции
Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»)

Москва, 2009 г.

Проблемы законодательства об особо охраняемых природных территориях и предложения по его совершенствованию. (Аналитический обзор законодательства и проект новой редакции Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»). Всемирный фонд дикой природы (WWF) – М., 2009. – 150 с.

Авторы:

О.Н. Кревер – Аналитический обзор законодательства в области особо охраняемых природных территорий

Е.А. Галиновская, Н.В. Кичигин, О.Н. Кревер, А.С. Шестаков – Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный Закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Составитель Е.Н. Хмелева

Издание содержит аналитический обзор законодательства, регулирующего отношения в области особо охраняемых природных территорий, а также предложения по внесению изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»

Тираж – 200 экз.

При полном или частичном воспроизведении данного издания ссылка на WWF обязательна.

Издание осуществлено при финансовой поддержке проекта ПРООН/ГЭФ «Сохранение биоразнообразия в российской части Алтае-Саянского экорегиона».

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является глобальной сетью ООН в области развития, выступающей за позитивные изменения в жизни людей путем предоставления доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов.

© WWF России, 2009

© ПРООН, 2009

Распространяется бесплатно

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление.....	4
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ.....	6
Введение	6
ГЛАВА I Проблемы, связанные с противоречием отдельных положений Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» положениям иных законодательных актов.....	10
1. Гражданское законодательство	10
2. Земельное законодательство	19
3. Лесное законодательство.....	41
4. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»... ..	46
5. Федеральный закон «Об экологической экспертизе»	49
ГЛАВА II Проблемы, связанные с пробелами и непроработанностью отдельных положений Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»	51
1. Установление исчерпывающего перечня категорий ООПТ	51
2. Установление принципов и процедур образования, изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ	56
3. Образование охранных зон ООПТ.....	62
4. Образование биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников	69
5. Образование и функционирование ООПТ, имеющих международный статус	66
6. Московские особо охраняемые природные территории	71
7. Возможность финансирования ООПТ из бюджетов разного уровня	80
8. Возможность дополнительного привлечения средств для ООПТ из внебюджетных источников	82
Рекомендации	86
ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ...вариант 1.....	91
ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ...вариант 2	122
Об авторах.....	149

Вступление

Проблема совершенствования законодательства об особо охраняемых природных территориях (далее ООПТ) привлекает внимание природоохранных общественных организаций на протяжении нескольких лет.

Федеральный Закон «Об особо охраняемых природных территориях» (далее Закон об ООПТ), являющийся основным законодательным актом, регулирующим отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий, показал достаточную эффективность и до настоящего времени позволяет сохранять уникальные природные комплексы и объекты, имеющие особо ценное значение, как общенациональное достояние.

В то же время Закон, разработанный еще в период действия Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды», во многом не соответствует тому обширному массиву гражданского и природоресурсного законодательства, которое вступило в силу в конце 1990-начале 2000-х годов. Также сам Закон об ООПТ не свободен от внутренних противоречий, пробелов и неоднозначных формулировок.

Попытки внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон) за последние семь лет предпринимались неоднократно. Но они были точечными, и не могли решить все проблемы, связанные с правовым регулированием ООПТ. Зачастую вместе с необходимыми поправками в Закон предлагалось внести изменения, направленные на явное ослабление природоохранных норм, разрушение основ заповедного дела, не соответствующие духу природоохранного законодательства.

В связи с этим, Всемирный фонд дикой природы (WWF) выступил с инициативой проведения анализа основных проблем законодательства в сфере ООПТ, а также разработки законопроекта, вносящего изменения в текст Закона ООПТ и иные законодательные акты, регулирующие отношения, связанные с охраной, функционированием и использованием ООПТ, с привлечением высокопрофессиональных юристов.

Основные выводы, полученные в ходе проведения анализа законодательства, учтены в тексте законопроекта, но есть ряд рекомендаций, которые не удалось реализовать в полной мере. К таким рекомендациям, например, относится включение специального раздела, посвященного морским ООПТ, который отсутствует в предлагаемом законопроекте. Некоторые рекомендации, изложенные в аналитическом обзоре, в тексте законопроекта сформулированы менее радикально, чтобы сделать последствия законодательных изменений более мягкими.

В данном издании представлен аналитический обзор законодательства, а также два варианта компоновки текста предлагаемого законопроекта. Первый вариант представляет

собой текст новой редакции Закона об ООПТ, в том виде, в котором он будет читаться целиком в случае принятия предлагаемых изменений. Второй вариант представляет собой редакционную правку, в формате, принятом в Государственной Думе РФ при внесении поправок в действующие законодательные акты, содержащую только предлагаемые изменения, без включения остального текста закона, не затронутого ими. Мы решили опубликовать оба варианта текста, чтобы читатель сам выбрал то, что удобнее для его работы и лучшего понимания предлагаемых поправок.

Всемирный фонд дикой природы (WWF) приглашает представителей всех заинтересованных природоохранных организаций, дирекций особо охраняемых природных территорий, федеральных и региональных органов государственной власти к обсуждению наших предложений по совершенствованию законодательства об особо охраняемых природных территориях.

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

ВВЕДЕНИЕ

Правовое регулирование отношений в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) в Российской Федерации осуществляется на основании Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» с изменениями на 30 декабря 2008 г. (далее – Закон об ООПТ), законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в области охраны окружающей среды и природопользования (сохранение объектов животного и растительного мира и среды их обитания, иных природных ресурсов), а также законов и иных нормативных правовых актов других отраслей права (гражданское, уголовное, административное законодательство).

Основным законодательным актом в области организации, охраны и использования ООПТ в Российской Федерации является Закон об ООПТ.

На этапе создания Закон об ООПТ основывался на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации, Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» и соответствовал действовавшему на время его принятия законодательству Российской Федерации.

Законом об ООПТ дано определение особо охраняемых природных территорий, установлены основные категории ООПТ, особенности режима особой охраны их территорий и ответственность за его нарушение, определены порядок образования и функционирования ООПТ, а также организация охраны территорий. Кроме того, Законом об ООПТ предусмотрена возможность создания на прилегающих к ООПТ участках земли и водного пространства охранных зон с регулируемым режимом природопользования, а также возможность резервирования земель, которые предполагается объявить ООПТ, и ограничения на них хозяйственной деятельности.

Девяностые годы XX века стали для России годами значительных изменений политических, социальных, экономических и экологических условий.

Внедрение рыночных условий хозяйствования, конкуренция разнообразных и равноправных форм собственности не только не сняли с повестки дня, но и усилили необходимость выполнения задач повышения эффективности государственного управления в сфере ООПТ.

Более того, эти задачи актуализировались федеративной, муниципальной, социальной, правовой и иными реформами общественной и экономической жизни, ответственностью и международными обязательствами России перед мировым

сообществом в области охраны окружающей среды и особо охраняемых природных территорий.

За время действия закона в Российской Федерации активно совершенствовалось земельное, лесное, водное, бюджетное, градостроительное налоговое, административное законодательство, были приняты основополагающие законодательные акты, устанавливающие принципы организации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В ходе административной реформы продолжается работа по совершенствованию государственного управления, в том числе в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

К законодательным актам, на основе которых в настоящее время осуществляется правовое регулирование отношений в области организации, охраны и использования ООПТ, следует отнести:

- Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации» (с изменениями на 30 декабря 2008г.);
- Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (с изменениями на 30 декабря 2008г.);
- Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ «Лесной кодекс Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями на 25 декабря 2008г.);
- Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» (с изменениями на 22 июля 2008 г.);
- Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ «Водный кодекс Российской Федерации» (с изменениями на 23 июля 2008г.);
- Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (с изменениями на 23 июля 2008г.);
- Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая» (с изменениями на 30 декабря 2008 г.);
- Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (с изменениями на 1 декабря 2007 г.);
- Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ «Уголовный кодекс Российской Федерации» (с изменениями на 22 декабря 2008г.);
- Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (с изменениями на 22 декабря 2008г.);
- Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая» (с изменениями на 13 октября 2008г.);

- Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изменениями на 30 декабря 2008 г.);
- Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (с изменениями на 3 декабря 2008 г.);
- Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (с изменениями на 13 декабря 2008 г.);
- Федеральный закон от 25 марта 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (с изменениями на 30 декабря 2008 г.);
- Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 244-ФЗ «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»;
- Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 3 декабря 2008 г.);
- Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (с изменениями на 23 июля 2008г.);
- Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изменениями на 30 декабря 2008 г.);
- Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» » (с изменениями на 3 декабря 2008 г.);
- Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» » (с изменениями на 23 июля 2008 г.);
- Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (с изменениями на 3 декабря 2008г.);
- Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (с изменениями на 3 декабря 2008 г.);
- Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе» (с изменениями на 3 декабря 2008 г.);
- Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями на 25

декабря 2008г.), закрепивший механизм и порядок разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- Федеральный закон от 13 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» (с изменениями на 25 декабря 2008г.), которым четко определены полномочия органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» (с изменениями на 30 декабря 2008г.);
- Федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий год;
- Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями на 30 декабря 2008 г.).

Правовое регулирование отношений в области ООПТ основывается также на положениях Конституции Российской Федерации, Указе Президента Российской Федерации от 2 октября 1992г. № 1155 «Об особо охраняемых природных территориях Российской Федерации», а также Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002г. № 1225-р.

Закон об ООПТ показал достаточную эффективность и до настоящего времени позволяет сохранять уникальные природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, как общенациональное достояние.

Вместе с тем, обширная правоприменительная и судебная практика правового регулирования в сфере ООПТ показала, что некоторые вопросы организации, охраны и использования ООПТ прописаны недостаточно четко, либо упущены, что затрудняет реализацию и существенно сокращает область применения Закона об ООПТ, приводит к разночтениям и произвольным толкованиям отдельных его положений в зависимости от интересов различных субъектов.

ГЛАВА I ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОТИВОРЕЧИЕМ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНА ОБ ООПТ ПОЛОЖЕНИЯМ ИНЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ

Основные проблемы снижения эффективности применения Закона об ООПТ связаны с противоречием гражданскому законодательству, земельному и лесному законодательству Российской Федерации.

1. Гражданское законодательство

1.1. Вопросы собственности

Главное противоречие норм Закона об ООПТ нормам гражданского законодательства связано с определением собственника и права собственности.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и рядом федеральных законов в собственности могут находиться только природные ресурсы и (или) имущество. В связи с этим собственность на особо охраняемые природные территории должна трактоваться с учетом требований Конституции Российской Федерации и федеральных законов, в первую очередь Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею.

В соответствии со статьей 114 Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет управление федеральной собственностью.

В соответствии со статьей 14 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» управление федеральной собственностью относится к полномочиям Правительства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» вопросы владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, относятся к вопросам местного значения поселения.

Согласно пункту 1 статьи 2 ГК РФ гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные отношения.

Пунктом 3 статьи 1 Закона об ООПТ установлено, что имущественные отношения в области использования и охраны ООПТ, организации и функционирования государственных природных заповедников и других природоохранных учреждений регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено данным федеральным законом.

Пунктом 6 статьи 2 Закона об ООПТ определены субъекты гражданского права, у которых возникают права собственности на ООПТ как объект гражданского права и установлено, что:

ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение;

ООПТ федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти;

ООПТ регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

ООПТ местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Пунктом 8 указанной статьи установлено, что содержание права государственной собственности на ООПТ, в том числе на находящиеся на них природные комплексы и объекты, устанавливается в порядке, предусмотренном статьями 129, 209 и 214 Гражданского кодекса Российской Федерации, если иное не следует из настоящего Федерального закона.

Статьей 129 ГК РФ определена оборотоспособность объектов гражданских прав и установлено, в том числе, что:

объекты, изъятые из оборота должны быть прямо указаны в законе;

объекты, ограниченно оборотоспособные, определяются в порядке, установленном законом;

земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Статьей 130 ГК РФ определено недвижимое имущество как объект гражданских прав и установлено отнесение к недвижимому имуществу земельных участков, участков недр и всего, что прочно связано с землей (объектов, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно).

Статьей 131 ГК РФ установлена обязательность государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

Статьей 209 ГК РФ определено содержание права собственности и установлено, в том числе, что:

собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом;

собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, распоряжаться им иным образом;

владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (статья 129), осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Статьей 214 ГК РФ определено право государственной собственности и установлено, в том числе, что:

от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы и лица, указанные в статье 125 Гражданского кодекса Российской Федерации;

имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (статьи 294, 296);

отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном данным законом.

Статьей 125 ГК РФ определен порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, и установлено, в том числе, что:

от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут осуществлять имущественные права и обязанности органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов;

от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в пункте 1 настоящей статьи, органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов;

в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской

Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Полномочия собственника в сфере управления имуществом Российской Федерации, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 об утверждении Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, осуществляет Росимущество. Данный федеральный орган исполнительной власти осуществляет имущественные права Российской Федерации, в том числе, при предоставлении земельных участков государственному учреждению, при заключении договора аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, при государственной регистрации права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество и сделок с ним.

Статьей 294 ГК РФ определено право государственных или муниципальных унитарных предприятий, за которыми имущество закреплено на праве хозяйственного ведения, на владение, пользование и распоряжение данным имуществом.

Статьей 296 ГК РФ определено право казенных учреждений, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, на владение, пользование и распоряжение данным имуществом.

Согласно преамбуле Закона об ООПТ *особо охраняемые природные территории - участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.*

Поскольку атмосферный воздух в соответствии с законодательством Российской Федерации не может находиться в собственности, то речь идет, прежде всего, о собственности на землю, водные ресурсы, недра, объекты растительного и животного мира.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что:

- ООПТ федерального значения - участки земли, водной поверхности, природные комплексы и объекты, находящиеся в федеральной собственности;
- ООПТ регионального значения - участки земли, водной поверхности, природные комплексы и объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации;
- ООПТ местного значения - участки земли, водной поверхности, природные комплексы и объекты, находящиеся в собственности муниципальных образований.

Исходя из вышеперечисленных норм ГК РФ следует, что **законодательством предусмотрена принадлежность имущества ООПТ федерального значения (в том**

числе земли и земельных участков, водных объектов, недр, объектов растительного и животного мира) Российской Федерации, имущества ООПТ регионального значения – субъектам Российской Федерации, имущества ООПТ местного значения – муниципальным образованиям.

Следовательно, поскольку имущественные отношения в области организации, охраны и использования ООПТ регулируются гражданским законодательством, **не предусмотрено образование ООПТ регионального или местного значения на землях, находящихся в федеральной собственности, без передачи их в собственность субъекта Российской Федерации или муниципального образования соответственно, а также образование ООПТ федерального значения на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или частной собственности, без передачи данных земель в собственность Российской Федерации.**

Согласно пункту 4 статьи 12 Закона об ООПТ в отдельных случаях в границах национальных парков могут находиться земельные участки иных пользователей, а также собственников;

согласно пункту 2 статьи 18 Закона об ООПТ территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников;

согласно пункту 2 статьи 22 Закона об ООПТ объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

Таким образом, в отдельных случаях **в границах ООПТ таких категорий, как национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, допускается наличие имущества (земельных участков) иных собственников, что противоречит нормам гражданского законодательства.**

При этом практика применения Закона об ООПТ и данные государственного кадастра ООПТ свидетельствуют о том, что в настоящее время в границах 25 национальных парков находятся земли иных собственников общей площадью 0, 83 млн. га, или 19,6% от общей площади национальных парков (в том числе земли поселений, т.е. земли, находящиеся в собственности муниципальных образований, а также земли, находящиеся в частной собственности), все природные парки и практически все государственные природные заказники (кроме Сочинского государственного природного заказника федерального значения) образованы без изъятия земель из хозяйственного использования (без смены собственника земель), в основном на землях лесного фонда. Так как в соответствии со статьей 8 Лесного кодекса Российской Федерации лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, то природные комплексы государственных природных заказников регионального значения (т.е. их недвижимое имущество) являющихся

собственностью субъектов Российской Федерации, находится в собственности Российской Федерации.

Кроме того, на особо охраняемые водные объекты федерального значения провозглашена федеральная собственность (статья 36 Водного кодекса Российской Федерации), что ставит под сомнение возможность организации государственных природных заказников регионального значения на водных объектах, относящихся к федеральной собственности (а именно так образовано большинство государственных природных заказников регионального значения в целях сохранения редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных видов рыб).

Так как Законом об ООПТ предусмотрена приоритетность норм гражданского законодательства при регулировании прав государственной собственности и имущественных отношений и при этом имеются противоречия между отдельными статьями Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона об ООПТ, **отмеченные обстоятельства приводят к конкуренции норм различных отраслей законодательства при регулировании прав государственной собственности и имущественных отношений на ООПТ и препятствуют эффективной реализации норм указанных законодательных актов.**

При таком решении вопросов собственности бессмысленно придавать региональное или местное значение особо охраняемым природным территориям.

Наиболее простой путь урегулирования данной проблемы – внесение изменений в часть 6 статьи 2 Закона об ООПТ, отменяющих установленное право собственности на ООПТ как объект гражданского права. При этом данной статьей по-прежнему будет установлено, что:

- ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение;
- ООПТ федерального значения находятся в ведении федеральных органов государственной власти;
- ООПТ регионального значения находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- ООПТ местного значения находятся в ведении органов местного самоуправления.

Учитывая пункт 8 указанной статьи с отсылочной нормой к статьям 129, 209 и 214 ГК РФ о содержании права государственной собственности на ООПТ, будет разрешено вышеуказанное противоречие в полном соответствии с конституционными принципами, установленными статьей 72 Конституции Российской Федерации, согласно которой в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся, в том числе, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории.

1.2. ООПТ как территория и учреждение

Другое противоречие норм Закона об ООПТ нормам гражданского законодательства связано с тем, что в соответствии с действующим Законом об ООПТ особо охраняемые природные территории одновременно являются территориями (землями) и юридическими лицами (например, заповедник или национальный парк – федеральное государственное учреждение), в то время как понятия «территория» и «учреждение» относятся к различным сферам правового регулирования.

Как уже отмечалось выше, согласно преамбуле Закона об ООПТ особо охраняемые природные территории - участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Отдельные статьи Закона об ООПТ посвящены порядку образования ООПТ (статьи 8, 14, 19, 23, 26, 32), режиму особой охраны их территорий (статьи 9, 15, 21, 24, 27, 29, 32). В данном случае понятие «ООПТ» трактуется как «территория».

В то же время иными статьями Закона об ООПТ определено следующее.

Согласно пункту 1 статьи 6 Закона об ООПТ *государственные природные заповедники являются* природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими *учреждениями*, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

При этом к задачам государственных природных заповедников, определенным статьей 7 Закона об ООПТ, отнесены, в том числе, осуществление охраны природных территорий, организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы, осуществление экологического мониторинга, экологическое просвещение, участие в государственной экологической экспертизе, содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей природной среды, что является задачами учреждений, а не территорий.

Статьей 11 Закона об ООПТ определены особенности правового положения государственных природных заповедников, в соответствии с которыми *государственные природные заповедники являются юридическими лицами*, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения;

государственные природные заповедники распоряжаются в установленном порядке следующими средствами:

от научной, природоохранной, рекламной-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам государственных природных заповедников;

в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на территориях государственных природных заповедников;

от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования;

в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов.

Согласно пункту 1 статьи 12 Закона об ООПТ *национальные парки являются* природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими *учреждениями*, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

К основным задачам национальных парков, определенным статьей 13 Закона об ООПТ, отнесены, в том числе, сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, сохранение историко-культурных объектов, экологическое просвещение населения, создание условий для регулируемого туризма и отдыха, разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения, осуществление экологического мониторинга, восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов, что является задачами *учреждений*, а не территорий.

Статьей 16 Закона об ООПТ определены особенности правового положения национальных парков, в соответствии с которыми *национальные парки являются юридическими лицами*, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются *некоммерческими организациями* и создаются в форме финансируемого за счет средств федерального бюджета природоохранного учреждения;

средствами национальных парков, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются следующие получаемые национальными парками средства:

от просветительской, рекреационной, научной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей возложенным на них задачам;

в качестве арендной платы, в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на территориях национальных парков;

от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования;

в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов.

Согласно пункту 1 статьи 18 Закона об ООПТ *природные парки являются* природоохранными рекреационными *учреждениями*, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и

предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

К задачам природных парков, определенным пунктом 3 статьи 18 Закона об ООПТ, отнесены, в том числе, сохранение природной среды, природных ландшафтов; создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов; разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков, что в основном является задачами *учреждений*, а не территорий.

В соответствии со статьей 20 Закона об ООПТ, определяющей особенности правового положения природных парков, *природные парки являются юридическими лицами*, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации природоохранного учреждения;

средствами природных парков, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются следующие получаемые дирекциями природных парков средства:

в счет возмещения ущерба, причиненного в результате деятельности физических и юридических лиц,

от рекреационной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам природных парков,

в порядке безвозмездной помощи физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и международных организаций.

Согласно пункту 1 статьи 28 Закона об ООПТ *дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями*, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности.

Таким образом, рядом статей Закона об ООПТ понятие «ООПТ» трактуется как «учреждение». При этом **многие вопросы ООПТ как учреждений остаются юридически непроработанными**. Ввиду того, что **понятие «ООПТ» как территория и учреждение не разведены, нормы Закона об ООПТ оказываются «недописанными», имеются внутренние противоречия между положениями отдельных статей Закона об ООПТ**.

Не определены предмет, цели создания и задачи ООПТ как учреждений. В то же время в перечень задач ООПТ различных категорий (статьи 7, 13, 18 Закона об ООПТ) включены задачи, свойственные учреждениям (осуществление охраны территорий, организация и проведение научных исследований, осуществление экологического мониторинга, участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов, содействие в подготовке научных кадров и

специалистов в области охраны окружающей природной среды, разработка и внедрение научных методов охраны природы и пр.).

Для урегулирования изложенной проблемы целесообразно:

- **внести изменения и дополнения в Закон об ООПТ, разграничив:**
 - понятия ООПТ как «территории» и «учреждения»,
 - задачи ООПТ как территорий различных категорий и учреждений, созданных для обеспечения охраны и функционирования одноименных ООПТ,
- **предусмотреть подготовку индивидуальных положений об ООПТ различных категорий и уставов указанных учреждений, которые должны утверждаться органами государственной власти, в ведении которых находятся ООПТ.**

Следует отметить, что на практике положения о государственных заповедниках и национальных парках, утвержденные в соответствии с действующим законом ООПТ, включают в себя как описание режима таких территорий, так и полномочия юридического лица, которые зарегистрированы в налоговых органах и органах казначейства как юридические лица с организационно-правовой формой – государственные учреждения.

Такое положение дел приводит к путанице, необходимости представления разъяснений в налоговые органы, органы казначейства и пр.

Предлагаемые изменения будут способствовать приведению Закона ООПТ в соответствие с гражданским законодательством, упорядочению и повышению эффективности применения норм указанных законодательных актов.

2. Земельное законодательство

К настоящему времени земельное законодательство достаточно проработано, хотя до сих пор *эффективному правоприменению препятствуют противоречия между положениями отдельных статей Земельного кодекса Российской Федерации, противоречие положений данного Кодекса положениям иных законодательных актов, в первую очередь Гражданского кодекса Российской Федерации, отсутствие подзаконных правовых актов, конкретизирующих отдельные положения Земельного кодекса Российской Федерации.*

Вступивший в силу в 2001 г. Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) направлен на упорядочение и унификацию земельных отношений и построен на основе приоритета норм земельного законодательства в регулировании любых отношений, в которых в качестве объекта выступает земля.

ЗК РФ впервые вводит комплексный подход к представлению о земле и определяет землю в качестве (подпункт 1 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ):

- 1) природного объекта - объекта охраны;

- 2) природного ресурса - средства производства и основы хозяйственной деятельности;
- 3) недвижимого имущества - объекта гражданских прав.

Подпунктом 2 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ установлен приоритет охраны земли как природного объекта и природного ресурса над использованием ее как недвижимого имущества.

Подпунктом 6 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ установлен приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения в том числе земель особо охраняемых природных территорий и объектов, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

Данная норма усилена статьей 96 ЗК РФ, в соответствии с которой в пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается.

Подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ установлено деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Подпунктом 9 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ установлено разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований.

Подпунктом 10 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ установлен дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы.

Таким образом, **ЗК РФ провозгласил приоритет охраны земель над использованием и запрет на изменение целевого назначения земель особо охраняемых природных территорий и объектов для иных целей, кроме случаев, установленных федеральными законами.**

В соответствии со статьей 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды» ООПТ (государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, государственные природные заказники, памятники природы, национальные парки, дендрологические парки, природные парки, ботанические сады и иные особо охраняемые территории) образуют природно-заповедный фонд. Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Вместе с тем ЗК РФ понятие земель природно-заповедного фонда не предусмотрено.

Законодательство Российской Федерации определило лишь два случая, при наступлении которых земли особо охраняемых территорий и объектов могут быть изъяты и переведены из категории земель особо охраняемых природных территорий в иную категорию:

1) Согласно пункту 1 статьи 10 Федерального закона № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию осуществляется при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и иных установленных федеральными законами экспертиз в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды в случае, если их *использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного и иного особого ценного значения невозможно.*

2) Статьей 15 Федерального закона № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определены особенности изъятия земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях организации и проведения Олимпийских игр и Паралимпийских игр 2014 года и развития города Сочи как горноклиматического курорта.

Согласно указанным особенностям в период с 1 января 2008 года до 1 января 2014 года на территории Краснодарского края *допускается изъятие* земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд в целях размещения олимпийских объектов в том числе в случае, *если земельный участок, предназначенный для размещения олимпийского объекта, предоставлен на праве постоянного (бессрочного) пользования государственному учреждению.*

Одновременно в соответствии со статьей 15 ГК РФ *допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд*, отчуждение недвижимого имущества в связи с изъятием земельного участка, на котором оно находится, в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, а также развитием города Сочи как горноклиматического курорта.

Изъятие земельных участков, расположенных в границах ООПТ (в частности, Сочинского национального парка) может повлечь за собой перевод земель особо охраняемых территорий и объектов в другую категорию.

Однако второй случай относится к вопросам частного характера.

2.1. Отнесение земель ООПТ к категории «земли особо охраняемых территорий и объектов»

Одним из вопросов в области ООПТ, не достаточно урегулированных ЗК РФ, и по которому имеются противоречия между положениями отдельных статей ЗК РФ, является отнесение земель, занятых ООПТ, к категории «земли особо охраняемых территорий и объектов».

Как изложено выше, подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ установлено деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Статьей 7 ЗК РФ установлен состав земель в Российской Федерации и определены следующие категории:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Таким образом, **установлена самостоятельная категория земель «земли особо охраняемых территорий и объектов».**

Статьей 14 Федерального закона № 172-ФЗ «О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую» отнесение земель или земельных участков в составе таких земель к одной из установленных Земельным кодексом Российской Федерации категорий земель является обязательным.

Таким образом, **земли или земельные участки могут быть отнесены лишь к одной категории земель.**

Пунктом 1 статьи 95 ЗК РФ установлено, что к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, государственных природных заказников, памятников природы, национальных парков, природных парков, дендрологических парков, ботанических садов, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

При этом **все земли в пределах ООПТ, перечисленных в пункте 1 статьи 95 ЗК РФ, относятся к категории земли особо охраняемых территорий и объектов.**

Вместе с тем, согласно пункту 2 статьи 95 ЗК РФ, в случаях, предусмотренных федеральными законами, *допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности.* Как правило, земельные участки предоставлены гражданам и юридическим лицам на праве собственности для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, т.е. относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения с соответствующим целевым назначением и разрешенным режимом использования.

Включение указанных земельных участков в состав ООПТ влечет за собой перевод данного земельного участка, даже не изъятого из хозяйственного пользования, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов и соответствующее изменение целевого назначения участка.

Кроме того, пунктом 10 статьи 85 ЗК РФ установлено, что в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. Земельные участки, включенные в состав зон особо охраняемых территорий, используются в соответствии с требованиями, установленными статьями 94 - 100 ЗК РФ.

Как уже упоминалось в разделе, посвященном гражданскому законодательству, в настоящее время в границах 25 национальных парков находятся земли иных собственников общей площадью 0, 83 млн. га, или 19,6% от общей площади национальных парков (в том числе земли сельскохозяйственного назначения и земли населенных пунктов).

Другой пример - практически все государственные природные заказники федерального значения (кроме Сочинского государственного природного заказника) образованы без изъятия земель из хозяйственного пользования (без смены собственника земель) на землях лесного фонда, что допускалось предыдущей редакцией Лесного кодекса Российской Федерации. До настоящего времени перевод земель, занятых государственными природными заказниками, в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов не произведен.

Для урегулирования изложенной проблемы **необходимо устранить противоречия между 85 и 95 статьями ЗК РФ, определив категории земель, к которым могут относиться земли, занятые ООПТ.**

Что касается земель в пределах ООПТ, не перечисленных в пункте 1 статьи 95 ЗК РФ, в отношении которых пунктом 2 статьи 2 Закона об ООПТ предусмотрена возможность признать их в качестве отдельных категорий ООПТ (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и

другие), то в соответствии с пунктом 5 статьи 94 ЗК РФ действует положение, что Правительство Российской Федерации, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут устанавливать иные виды земель особо охраняемых территорий (земли, на которых находятся охраняемые береговые линии, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники, и другие).

Учитывая изложенное, и в соответствии со статьей 95 ЗК РФ они не являются землями особо охраняемых природных территорий, а могут быть отнесены лишь к землям иных видов особо охраняемых территорий.

Без устранения противоречий между пунктом 5 статьи 94 ЗК РФ и пункта 2 статьи 2 Закона об ООПТ на практике неминуемо могут возникать трудности с применением понятия «земли особо охраняемых природных территорий».

2.2. Отнесение земель ООПТ к нескольким категориям

Еще одним противоречием между положениями отдельных статей ЗК РФ, является отнесение земель одновременно к землям нескольких категорий.

Можно привести следующие примеры.

Пунктом 10 статьи 85 ЗК РФ установлено, что *в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий*, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение, т.е. целевое назначение этих земель – земли особо охраняемых территорий и объектов и они должны быть отнесены к соответствующей категории земель. Вместе с тем, согласно ЗК РФ эти земли включены в состав земель населенных пунктов.

Следующий пример не содержит вопросов, напрямую связанных с ООПТ, но касается земель природоохранного назначения.

Пунктом 1 статьи 97 ЗК РФ, определившим состав земель природоохранного назначения, установлено, что к землям природоохранного назначения относятся земли запретных и нерестоохранных полос. Вместе с тем, в соответствии со статьей 102 ЗК РФ земли, покрытые поверхностными водами, сосредоточенными в водных объектах, относятся к землям водного фонда.

Возникает вопрос: *какое целевое назначение должно соблюдаться, если одни и те же виды земель отнесены к разным категориям, назначение которых может оказаться несовместимым?* Согласно пункту 2 статьи 7 ЗК РФ земли, отнесенные к определенной категории, используются строго в соответствии с целевым назначением земель только этой категории.

2.3. Право собственности на землю

Серьезные противоречия, как и в ситуации с гражданским законодательством, между нормами Закона об ООПТ и нормами земельного законодательства имеются по вопросу определения собственника и права собственности на земли ООПТ. Кроме того, по данному вопросу имеются внутренние противоречия между положениями самого Закона об ООПТ.

Как уже указывалось в разделе, посвященном гражданскому законодательству, собственность на особо охраняемые природные территории, включая земли ООПТ, должна трактоваться с учетом требований Конституции Российской Федерации и федеральных законов, в первую очередь Гражданского кодекса Российской Федерации.

В некоторых случаях федеральная собственность, собственность субъектов Российской Федерации, муниципальная собственность на земли ООПТ уже определены федеральными законами. Однако вопрос о собственнике земель ООПТ достаточно часто остается неясным.

Как уже отмечалось выше, в соответствии с пунктом 6 статьи 2 Закона об ООПТ установлено, что:

ООПТ федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти;

ООПТ регионального значения являются собственностью субъектов Российской Федерации и находятся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

ООПТ местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Учитывая, что понятие ООПТ, согласно преамбуле Закона об ООПТ, включает в том числе участки земли, *собственником ООПТ федерального значения, включая участки земли, является Российская Федерация, собственником ООПТ регионального значения – субъект Российской Федерации, собственником ООПТ местного значения – муниципальное образование.*

Согласно пункту 7 статьи 2 Закона об ООПТ территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения, территории государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Природные парки являются особо охраняемыми территориями регионального значения. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

Российской Федерации» территории традиционного природопользования относятся к ООПТ федерального, регионального и местного значения.

Вместе с тем, согласно статье 6 Закона об ООПТ лишь земли территорий государственных природных заповедников всегда являются федеральной собственностью.

Согласно пункту 4 статьи 12 Закона об ООПТ в отдельных случаях *в границах национальных парков* могут находиться земельные участки *иных* пользователей, а также *собственников*.

Согласно пункту 2 статьи 18 Закона об ООПТ *территории природных парков* располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях *иных* пользователей, а также *собственников*.

Согласно пункту 2 статьи 22 Закона об ООПТ объявление *территории государственным природным заказником* допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и *собственников* земельных участков.

Согласно пункту 4 статьи 26 Закона об ООПТ объявление природных комплексов и объектов *памятниками природы*, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у *собственников*, владельцев и пользователей этих участков.

Согласно пункту 1 статьи 28 Закона об ООПТ земельные участки передаются в *бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам*, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады, следовательно, земельные участки, занятые дендрологическими парками и ботаническими садами федерального значения, находятся в собственности Российской Федерации, а дендрологическими парками и ботаническими садами регионального значения – в собственности субъекта Российской Федерации.

В отношении лечебно-оздоровительных местностей и курортов с принятием Федерального закона «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» возникла ситуация, когда из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации либо собственность поселений, муниципальных районов или городских округов передаются земельные участки, которые находятся в границах курортов федерального значения и которые:

1) заняты зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

2) предоставлены органам государственной власти субъектов Российской Федерации либо созданным ими казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям;

3) предусматриваются федеральными законами.

Статьей 16 ЗК РФ установлено, что разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами.

Статьями 17-19 ЗК РФ установлено, что в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности находятся земельные участки, признанные таковыми федеральными законами, право собственности на которые возникло при разграничении собственности на землю, которые приобретены по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Согласно пункту 2 статьи 95 ЗК РФ только предусмотрена возможность установления федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности на земли ООПТ. Вопрос об отнесении конкретных территорий к определенным формам (видам) публичной собственности должен решаться в соответствии с иными нормами федерального законодательства.

В соответствии с пунктом 6 статьи 95 ЗК РФ земли и земельные участки государственных *заповедников, национальных парков* находятся в федеральной собственности, в отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также *собственников*.

В соответствии с пунктом 6 статьи 95 ЗК РФ территории *природных парков* располагаются на землях, предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование; допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также *собственников*.

В соответствии с пунктом 9 статьи 95 ЗК РФ объявление земель *государственным природным заказником* допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без такого изъятия земельных участков у их *собственников*, землепользователей, землевладельцев.

В соответствии с пунктом 10 статьи 95 ЗК РФ земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у *собственников* этих участков, землепользователей, землевладельцев.

В соответствии со статьей 8 ЛК РФ право собственности Российской Федерации установлено на лесные участки в составе земель лесного фонда.

В соответствии со статьей 8 Водного кодекса Российской Федерации на водные объекты (следовательно, и на земельные участки, занятые такими водными объектами)

установлено *право собственности Российской Федерации* за исключением отдельных водных объектов (таких, как пруд, обводненный карьер, расположенных в границах земельного участка, принадлежащего на праве собственности субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, физическому лицу, юридическому лицу).

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что **федеральные законы установили федеральную собственность на значительную часть земель особо охраняемых природных территорий. При таких обстоятельствах весьма проблематична правомерность установления собственности субъектов Российской Федерации на земли ООПТ регионального значения, образованных на землях лесного фонда и землях водного фонда, относящихся к федеральной собственности** (а именно так образовано большинство ООПТ регионального значения, в том числе государственные природные заказники, образованные на реках, являющихся собственностью Российской Федерации, в целях сохранения редких, находящихся под угрозой исчезновения и ценных видов рыб, и на землях лесного фонда).

Тем самым *поставлена под сомнение возможность организации государственных природных заказников регионального значения.*

Что касается вопроса собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности на земли ООПТ, то он остался практически не урегулированным.

Пунктами 3 и 4 статьи 94 ЗК РФ определено, что порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий федерального, регионального и местного значения, а также порядок использования и охраны таких земель устанавливаются Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответственно на основании федеральных законов и в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Отношения, касающиеся разграничения государственной собственности и передачи земель от одного собственника другому, регулируются иными федеральными законами.

Как уже упоминалось в разделе, посвященном гражданскому законодательству, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и целым рядом федеральных законов (Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации») управлять федеральной собственностью на землю вправе только Правительство Российской Федерации, собственностью субъектов Российской Федерации - высший исполнительный орган

государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальной собственностью - органы местного самоуправления.

Таким образом, **вопрос о собственности на земли ООПТ, который является ключевым, до сих пор окончательно не урегулирован**, имеются как противоречия между нормами отдельных законодательных актов, так и противоречия положений Закона об ООПТ земельному законодательству. Следует в срочном порядке устранить имеющиеся противоречия и утвердить порядок отнесения земель к землям особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения, а также порядок использования и охраны таких земель, как того требует ЗК РФ.

Без урегулирования указанных вопросов затруднительно однозначно определить право собственности на земли ООПТ федерального, регионального и местного значения (за исключением земель государственных природных заповедников и земель национальных парков, переданных им на праве постоянного бессрочного пользования).

2.4. Резервирование земель

Важнейшим вопросом, не урегулированным до настоящего времени, по которому имеются противоречия между положениями отдельных статей ЗК РФ, положений ЗК РФ и Закона об ООПТ является резервирование земель в целях создания особо охраняемых природных территорий.

Согласно подпункту 5 пункта 1 статьи 9 ЗК РФ к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся:

установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;

резервирование земель, изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 10 ЗК РФ к полномочиям субъектов Российской Федерации в области земельных отношений относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 11 ЗК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд.

В соответствии со статьей 70.1 ЗК РФ:

резервирование земель осуществляется в случаях, связанных, в том числе, с созданием особо охраняемых природных территорий;

земли для государственных или муниципальных нужд могут резервироваться на срок не более чем семь лет;

порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд определяется Правительством Российской Федерации.

Таким образом, учитывая вышеуказанные статьи ЗК РФ, можно сделать вывод, что *резервирование земель в целях создания ООПТ федерального значения осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, ООПТ регионального значения – органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ООПТ местного значения – органами местного самоуправления. Кроме того, порядок резервирования земель для государственных или муниципальных нужд должен быть утвержден правовым актом Правительства Российской Федерации.*

Аналогично пунктом 2 Положения о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд», установлено, что решение о резервировании земель для федеральных нужд принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на оказание государственных услуг и управление федеральным имуществом, в установленной сфере деятельности которого планируется осуществить резервирование.

Вместе с тем, в соответствии с пунктом 5 статьи 95 ЗК РФ, в целях создания новых и расширения существующих земель ООПТ *органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями ООПТ, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.* Данным положением **полномочия по резервированию земель в целях создания любых ООПТ (федерального, регионального и местного значения) возложены только на субъекты Российской Федерации**, что противоречит статьям 9, 10, 11, 70.1 ЗК РФ.

Следует отметить, что по аналогии с пунктом 5 статьи 95 ЗК РФ пунктом 5 статьи 2 Закона об ООПТ определено, что *решения о резервировании земель, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации на основании принятых схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы органы государственной власти субъектов Российской Федерации.* Данное положение Закона об ООПТ также противоречит статьям 9, 10, 11, 70.1 ЗК РФ.

Такая непроработанность вопроса о резервировании препятствует эффективному правоприменению указанных норм и резервированию земель в целях создания ООПТ, а, принимая во внимание предстоящую работу по территориальному планированию в области развития и размещения ООПТ во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 23.03.2008 № 198 «О порядке подготовки и

согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации», требует срочного урегулирования. **Необходимо законодательно четко определить полномочия органов власти различных уровней в части резервирования земель в целях создания ООПТ.**

2.5. Оборот земель ООПТ

Одним из вопросов, не полностью урегулированных земельным законодательством, является оборот земель особо охраняемых природных территорий.

Общие правила оборота и особенности отдельных видов сделок устанавливаются гражданским законодательством. ГК РФ предусматривает целый ряд сделок, составляющих оборот земельных участков: купля-продажа (глава 30 ГК РФ), мена (глава 31 ГК РФ), дарение (глава 32 ГК РФ), рента и пожизненное содержание с иждивением (глава 33 ГК), аренда (глава 34 ГК РФ), безвозмездное пользование (глава 36 ГК РФ), доверительное управление (глава 53 ГК РФ), ипотека (§ 3 главы 23 ГК РФ, Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (с изменениями на 30.12.2008).

Кроме того, гражданским и земельным законодательством для земельных участков предусмотрено право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут) (статьи 274 – 277 ГК РФ, статья 23 ЗК РФ).

ЗК РФ (статья 27) отдельная статья посвящена вопросу ограничения оборотоспособности земельных участков, согласно которой оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ; земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством (т.е. в соответствии с пунктом 1 статьи 129 ГК РФ не могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства или иным способом); земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Статьей 129 ГК РФ определена оборотоспособность объектов гражданских прав и установлено, в том числе, что:

объекты, изъятые из оборота должны быть прямо указаны в законе;

объекты, ограниченно оборотоспособные, определяются в порядке, установленном законом.

Подпунктом 1 пункта 4 статьи 27 ЗК РФ установлен перечень земельных участков, изъятых из оборота, включающий земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками (за исключением случаев, предусмотренных статьей 95 настоящего ЗК РФ).

Пунктом 5 статьи 27 ЗК РФ установлен перечень ограниченных в обороте земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, к которым относятся земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, не указанные в пункте 4 данной статьи (помимо государственных природных заповедников и национальных парков с исключениями).

Возможные ограничения прав на землю установлены в пункте 2 статьи 56 ЗК РФ, в соответствии с которыми собственники и пользователи могут использовать свои земельные участки в пределах ООПТ.

В соответствии с указанной статьей могут устанавливаться следующие ограничения прав на землю:

1) особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах;

2) особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных;

3) условия начала и завершения застройки или освоения земельного участка в течение установленных сроков по согласованному в установленном порядке проекту, строительства, ремонта или содержания автомобильной дороги (участка автомобильной дороги) при предоставлении прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности;

4) иные ограничения использования земельных участков в случаях, установленных настоящим ЗК РФ, федеральными законами.

Особые условия использования и охраны земельных участков и природных комплексов и объектов в их границах (в том числе режим особой охраны и использования, ограничения использования) определены ЗК РФ и Законом об ООПТ.

Пунктом 3 статьи 95 ЗК РФ установлено, что на землях *государственных природных заповедников*, в том числе биосферных, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и объектов и не предусмотренная федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В пределах земель особо охраняемых природных территорий изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается. На специально выделенных земельных участках частичного хозяйственного использования в составе земель особо охраняемых природных территорий допускается ограничение хозяйственной и

рекреационной деятельности в соответствии с установленным для них особым правовым режимом.

Пунктом 4 статьи 27 ЗК РФ установлено, что земли *национальных парков* исключены из оборота за исключением случаев, указанных в статье 95 ЗК РФ. Пунктом 6 статьи 95 ЗК РФ установлено, что земли и земельные участки государственных заповедников, национальных парков находятся в федеральной собственности и предоставляются им в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Земельные участки в границах государственных заповедников и национальных парков не подлежат приватизации. В отдельных случаях допускается наличие в границах национальных парков земельных участков иных пользователей, а также собственников, деятельность которых не оказывает негативное (вредное) воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим использования земель государственных заповедников и национальных парков.

Таким образом, статьей 95 ЗК РФ случаи изъятия из оборота для земель национальных парков не установлены, при этом все собственники и пользователи земельных участков в границах национальных парков в пределах ООПТ могут использовать свои земельные участки только при условии обязательного исполнения установленных ограничений прав на землю.

Пунктом 7 статьи 95 ЗК РФ установлен перечень запрещенных видов деятельности для земель особо охраняемых природных территорий федерального значения. Запрещаются:

- 1) предоставление садоводческих и дачных участков;
- 2) строительство автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация промышленных, хозяйственных и жилых объектов, не связанных с разрешенной на особо охраняемых природных территориях деятельностью в соответствии с федеральными законами;
- 3) движение и стоянка механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, прогон скота вне автомобильных дорог;
- 4) иные виды деятельности, запрещенные федеральными законами.

Вопрос ограничения оборотоспособности земель природных парков, государственных природных заповедников и памятников природы ЗК РФ не детализируется.

Пунктом 8 статьи 95 ЗК РФ лишь установлено, что территории *природных парков* располагаются на землях, предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование, и что допускается размещение природных парков на землях иных пользователей, а также собственников.

Пунктом 9 статьи 95 ЗК РФ установлено, что объявление земель *государственным природным заказником* допускается как с изъятием, в том числе путем выкупа, так и без

такого изъятия земельных участков у их собственников, землепользователей, землевладельцев.

Пунктом 10 статьи 95 ЗК РФ установлено, что земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными в установленном порядке памятниками природы, могут быть изъяты у собственников этих участков, землепользователей, землевладельцев.

При этом ЗК РФ лишь дублирует нормы Закона об ООПТ.

Законом об ООПТ установлены случаи изъятия из оборота, ограничения в обороте земель ООПТ и особые условия использования и охраны земельных участков ООПТ (режим особой охраны и использования земель) в зависимости от категории ООПТ.

Согласно пункту 2 статьи 6 Закона об ООПТ природные ресурсы и недвижимое имущество *государственных природных заповедников* полностью изымаются из оборота (не могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами).

Согласно пункту 1 статьи 9 Закона об ООПТ на территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике; на территориях государственных природных заповедников запрещается интродукция живых организмов в целях их акклиматизации.

Пунктом 2 статьи 9 Закона об ООПТ установлен перечень мероприятий и деятельности, которые допускаются на территориях государственных природных заповедников.

Согласно пункту 4 статьи 9 Закона об ООПТ на специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавался государственный природный заповедник, допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, и осуществляется в соответствии с утвержденным индивидуальным положением о данном государственном природном заповеднике.

Статьей 15 Закона об ООПТ установлен дифференцированный режим особой охраны и использования территории *национальных парков*, при этом пунктом 2 указанной статьи определен перечень функциональных зон и определены запрещенные виды деятельности.

Согласно пункту 3 статьи 15 Закона об ООПТ в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования; на специально выделенных участках допускаются традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также

связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков.

При этом пунктом 4 статьи 15 Закона об ООПТ установлены ограничения для земель, включенных в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации: ограничиваются расширение и строительство новых хозяйственных объектов.

Пунктом 2 статьи 17 Закона об ООПТ установлено, что в целях организации рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, земельные участки в соответствующих функциональных зонах могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством.

Перечень функциональных зон национальных парков, в которых допускается аренда земельных участков в целях организации рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности установлен подзаконным актом (постановление Правительства Российской Федерации от 26.01.2007 № 47 «О подготовке и заключении договора аренды земельного участка национального парка»), следовательно, **объекты, изъятые из оборота** (функциональные зоны национальных парков, изъятые из оборота) **установлены подзаконным актом, а не указаны прямо в законе**, как того требует статья 129 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Вопрос ограничения в обороте земель иных категорий ООПТ и особые условия использования и охраны земельных участков таких ООПТ (режим особой охраны и использования в Законе об ООПТ менее детализирован.

Что касается природных парков, то в соответствии с пунктом 2 статьи 18 Закона об ООПТ территории *природных парков* располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников.

Статьей 21 Закона об ООПТ установлено, что:

- в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков на территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования;
- на территориях природных парков могут быть выделены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны;
- на территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры;

- в границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий;
- конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке.

В соответствии с пунктом 2 статьи 22 Закона об ООПТ объявление территории *государственным природным заказником* допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков. При этом для территорий государственных природных заказников статьей 24 Закона об ООПТ установлен режим особой охраны, в том числе определены запрещенные и разрешенные виды деятельности.

В соответствии с пунктом 4 статьи 26 Закона об ООПТ объявление природных комплексов и объектов *памятниками природы*, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

Согласно пункту 4 статьи 26 Закона об ООПТ объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

Таким образом, **земельные участки, занятые природными комплексами и объектами, объявленными памятниками природы, следует изымать у их собственников.** Изъятие земельных участков необходимо осуществлять, руководствуясь статьями 49 и 55 ЗК РФ, а также статьями 279-283 ГК РФ.

Статьей 27 Закона об ООПТ определен режим особой охраны территорий памятников природы.

Статьей 29 Закона об ООПТ установлен режим особой охраны территорий *дендрологических парков и ботанических садов*.

Согласно Закону об ООПТ (раздел VIII, статьи 31-32) и Федеральному закону «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» лечебно-оздоровительные местности и курорты - это территории (акватории), созданные в целях организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), которые являются ООПТ, имеющими свои особенности в использовании и защите.

Согласно статье 3 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и пункту 3 статьи 31 Закона об ООПТ курорты и лечебно-оздоровительные местности могут иметь федеральное, региональное или

местное значение; порядок и особенности функционирования отдельного курорта определяются положением о данном курорте.

Особенности использования природных лечебных ресурсов установлены главой III Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (статьи 9-12).

Ограничения в использовании земельных участков лечебно-оздоровительных местностей и курортов установлены ЗК РФ и статьей 16 Федерального закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

В соответствии с пунктом 1 статьи 16 данного Закона, а также пункту 2 статьи 32 Закона об ООПТ охрана природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов, а также их земель осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны.

Согласно пункту 3 статьи 16 данного Закона в составе округа санитарной (горно-санитарной) охраны выделяется до трех зон и установлены запреты и ограничения на отдельные виды хозяйственной и иной деятельности.

В соответствии с пунктом 3 статьи 96 ЗК РФ земельные участки в границах санитарных зон лечебно-оздоровительных местностей и курортов *у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков не изымаются и не выкупаются, за исключением случаев, если в соответствии с установленным санитарным режимом предусматривается полное изъятие этих земельных участков из оборота* (первая зона санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов). *Земельные участки, находящиеся в частной собственности, подлежат выкупу у их собственников* в соответствии со статьей 55 ЗК РФ. *Использование земельных участков в границах второй и третьей зон санитарной (горно-санитарной) охраны ограничивается* в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях (Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах»).

Вместе с тем, Федеральным законом «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» установлена возможность передачи права федеральной собственности на земельные участки, которые находятся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации, либо собственность поселений, муниципальных районов или городских округов. Эта норма противоречит положениям Закона об ООПТ (пункт 6 статьи 2) и противоречит нормам

гражданского законодательства, о чем подробно изложено в разделе, посвященном гражданскому законодательству.

Таким образом, *как и для земель иных категорий ООПТ, на использование земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов законодательством Российской Федерации установлены значительные ограничения.*

Следует отметить, что отнесение данных земель к землям особо охраняемых природных территорий при установлении вышеуказанного режима использования земель произведено с большой натяжкой. Определенные противоречия возникают даже в связи с отнесением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, так как курорты, как правило, располагаются в черте поселений и в связи с этим на территории курортов происходит совмещение правового режима двух категорий земель – особо охраняемых территорий и объектов и населенных пунктов (в пределах границ которых допускается выделение зон особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение) (пункт 10 статьи 85 ЗК РФ).

Следует подчеркнуть, что при определении целевого назначения земель ключевым фактором являются задачи данной территории. В случае всех вышеуказанных категорий ООПТ приоритетной является задача сохранения природных комплексов и объектов. Задача использования территории является вторичной и допускается лишь в случае отсутствия неблагоприятных антропогенных воздействий на природные комплексы и объекты ООПТ. В случае с лечебно-оздоровительными местностями и курортами приоритетной является задача лечения и отдыха населения, использование лечебных ресурсов. Сохранение лечебных ресурсов – вторичная задача лечебно-оздоровительных местностей и курортов, обязательное условие использования их территорий и ресурсов. Таким образом, *формулируя задачи лечебно-оздоровительных местностей и курортов, целесообразно говорить о рациональном (неистощительном) использовании их территорий и природных ресурсов, следовательно, по своему целевому назначению земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов намного ближе к землям рекреационного назначения, землям природоохранного назначения, историко-культурного назначения, т.е. землям особо охраняемых территорий и объектов (но не особо охраняемых природных территорий).*

Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – ТТП), образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни указанными народами, согласно Федеральному закону «О территориях традиционного

природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – Закон о ТТП) являются ООПТ.

Формы собственности на ТТП и земли, занятые ТТП, федеральными законами однозначно не определяются. Согласно статье 5 Закона о ТТП такие территории относятся к ООПТ федерального, регионального и местного значения с учетом особенностей правового режима территорий. Земли, занятые ТТП, согласно пункту 2 статьи 95 ЗК РФ, могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности

Что касается прав на земельные участки в границах этих территорий, то они установлены только для лиц, относящихся к указанным народам и их общинам. Таким правом названо право безвозмездного пользования.

Отношения в области использования и охраны земель ТТП регулируются ЗК РФ и Законом о ТТП.

Правовой режим ТТП определен главой III Закона о ТТП.

В соответствии со статьей 11 данной главы Закона о ТТП правовой режим ТТП устанавливается положениями о ТТП. Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ ТТП, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Изъятие земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, урегулировано статьей 12 Закона о ТТП. В соответствии с данной статьей, в случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Согласно статье 13 Закона о ТТП:

использование природных ресурсов, находящихся на ТТП, для обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов;

лица, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие на ТТП, пользуются природными ресурсами для личных нужд, если это не нарушает правовой режим ТТП;

пользование природными ресурсами, находящимися на ТТП, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим ТТП;

на земельных участках, находящихся в пределах границ ТТП, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством, если это не нарушает правовой режим ТТП.

В соответствии со статьей 14 Закона о ТТП, регулирующей пользование общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на ТТП, лица, относящиеся к малочисленным народам, и общины малочисленных народов вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на ТТП, для личных нужд.

Как и в случае с лечебно-оздоровительными местностями и курортами при определении целевого назначения земель ТТП приоритетной является задача природопользования, использования территории для ведения традиционного образа малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Сохранение природных комплексов – задача вторичная, обязательное условие использования их ТТП. Следовательно, по своему целевому назначению земли ТТП, как и земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов, также намного ближе к землям рекреационного назначения, землям природоохранного назначения, историко-культурного назначения, т.е. землям особо охраняемых территорий и объектов (но не особо охраняемых природных территорий).

Таким образом, ЗК РФ и Законом об ООПТ установлено однозначное изъятие из оборота только земель государственных природных заповедников.

Для земель национальных парков установлено, что они могут быть изъяты из оборота, могут быть ограничены в обороте, т.е. допускается ограниченная оборотоспособность земель национальных парков и предоставление земельных участков национальных парков в аренду в функциональных зонах, определенных подзаконным актом. При этом перечень функциональных зон национальных парков, изъятых из оборота, законодательно не определен.

Следует законодательно определить функциональные зоны национальных парков, изъятые из оборота в соответствии со статьей 129 ГК РФ.

Для земель же в пределах иных категорий ООПТ установлена ограниченная оборотоспособность земельных участков. При этом, в силу того, что ООПТ иных категорий могут быть образованы на землях иных собственников, сами ограничения ни ЗК РФ, ни Законом об ООПТ не определены в порядке, установленном законом, как того требует статья 129 ГК РФ. Следует восполнить этот пробел.

Кроме того, следует отметить, что в соответствии с Законом о ТТП и Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» *целевое назначение земель территорий традиционного природопользования и*

лечебно-оздоровительных местностей и курортов значительно отличается от целевого назначения земель иных категорий земель ООПТ.

Целесообразно исключить территории традиционного природопользования и лечебно-оздоровительные местности и курорты из перечня категорий ООПТ, признать их особо охраняемыми территориями, а земли, занятые ТТП и лечебно-оздоровительными местностями и курортами, исключить из состава земель ООПТ, сохранив их в составе категории земель особо охраняемых территорий и объектов. Это будет способствовать совершенствованию земельного законодательства и законодательства об особо охраняемых природных территориях, повышению эффективности и ответственности при использовании земель особого режима использования, решит ряд правовых проблем, связанных с вопросами собственности на земли и оборота земель ТТП и лечебно-оздоровительных местностей и курортов, а также поможет сохранить систему правовых норм, являющихся основой для функционирования и развития системы ООПТ.

3. Лесное законодательство

1 января 2007 г. вступил в силу новый Лесной кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, далее – ЛК РФ), который направлен на регулирование лесных отношений на принципах (статья 1 ЛК РФ):

- устойчивого управления лесами, сохранения биологического разнообразия лесов, повышения их потенциала;
- сохранения средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;
- использования лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;
- обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах.
- воспроизводства лесов, улучшения их качества, а также повышения продуктивности лесов;
- обеспечения охраны и защиты лесов;
- участия граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;
- использования лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

- подразделения лесов на виды по целевому назначению и установления категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;
- недопустимости использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;
- платности использования лесов.

Новая редакция ЛК РФ изменила объекты правового регулирования лесных отношений, в том числе установила правовые основания пользования землями лесного фонда, ввела новые режимы охраны и защиты лесов. ЛК РФ ввел новую классификацию лесов в зависимости от их экономического, экологического и социального значения, а также устанавливает правовые режимы использования этих категорий лесов.

Согласно ЛК РФ, собственником земель лесного фонда, лесных участков в составе этих земель является Российская Федерация. Особенности использования охраны, защиты и воспроизводства защитных лесов в соответствии с ЛК РФ определяется федеральным органом исполнительной власти в области лесных отношений.

ЛК РФ содержит нормы, касающиеся вопросов освоения лесов, создания лесной и лесоперерабатывающей инфраструктуры, использования в лесах объектов, не связанных с лесной инфраструктурой. Согласно ЛК РФ, использование лесов осуществляется на праве постоянного (бессрочного) пользования лесными участками либо ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), либо на праве аренды и безвозмездного срочного пользования лесными участками, при этом, в исключительных случаях, предусматривается возможность заключения договоров купли-продажи лесных насаждений. Объектом аренды в соответствии с ЛК РФ могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет. Согласно ЛК РФ, лесные участки предоставляются государственным и муниципальным научным и образовательным учреждениям на праве постоянного (бессрочного) пользования, а в качестве основных территориальных единиц управления лесами определены лесничества и лесопарки.

Таким образом, новой редакцией ЛК РФ системно урегулированы лесные отношения, устранены отдельные противоречия, имевшие место в прежней редакции ЛК РФ, в том числе ключевое противоречие с Законом об ООПТ и ЗК РФ, связанное с одновременным отнесением земель, занятых ООПТ, к землям особо охраняемых территорий и объектов и землям лесного фонда, противоречие с Гражданским кодексом Российской Федерации в части, касающейся права постоянного бессрочного пользования.

Однако отдельные нормы ЛК РФ не согласуются с нормами Закона об ООПТ, что приводит к снижению эффективности применения ЛК РФ и Закона об ООПТ в части лесных отношений на ООПТ.

3.1. Соотношение понятий «лесной участок» и «земельный участок»

ЛК РФ является основным законодательным актом, регулирующим лесные отношения.

В соответствии со статьей 7 ЛК РФ, определившей понятие лесного участка, установлено, что **лесным участком является земельный участок**, границы которого определяются в соответствии со статьями 67, 69 и 92 ЛК РФ.

Лесной участок признается недвижимым имуществом, создаваемым в результате проведения лесоустройства (статья 67 ЛК РФ), проектирования (статья 69 ЛК РФ) и государственного кадастрового учета лесных участков, который осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (статья 92 ЛК РФ).

При проектировании лесных участков осуществляется подготовка проектной документации о местоположении, границах, площади, определенных по лесным кварталам и (или) лесотаксационным выделам, об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков (статья 69 ЛК РФ).

В то же время земельным законодательством установлено, что границы земельных участков определяются в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», и устанавливаются в соответствии с земельным законодательством.

Формирование земельного участка осуществляется в порядке, предусмотренном Земельным кодексом (статьи 30, 34 ЗК РФ), в соответствии с земельным законодательством и приказом Минэкономразвития России от 24.11.2008 № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков» (зарегистрирован в Минюсте России 15.12.2008, рег. № 12857).

Таким образом, *введение определения лесного участка, данного ЛК РФ, приводит, с одной стороны, к распространению положений лесного законодательства на предмет ведения (земельный участок) иного законодательства (земельного), т.е. к вторжению ЛК РФ в сферу регулирования иного законодательства, а с другой стороны, к путанице понятий «земельный участок» и «лесной участок» и дальнейшим трудностям в правоприменении. В первую очередь, это касается применения понятия «лесной участок» при заключении договора аренды на территории национального парка.*

Согласно статье 17 Закона об ООПТ в целях организации рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности, земельные участки в соответствующих функциональных зонах могут предоставляться гражданам, юридическим лицам в аренду в соответствии с земельным законодательством; порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах соответствующих функциональных зон, устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26.01.2007 № 47 «О подготовке и заключении договора аренды земельного участка национального

парка» установлена возможность заключения договора аренды земельного участка национального парка только в целях организации рекреационной деятельности и утверждены Правила подготовки и заключения договора аренды земельного участка национального парка. Согласно пункту 2 данных Правил определены функциональные зоны национального парка, в составе которых могут находиться земельные участки, предоставляемые в аренду:

- зона познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;
- рекреационная зона, в том числе предназначенная для отдыха, развития физической культуры и спорта;
- зона обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристического сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей.

Правилами определены существенные условия, которые должны быть включены в договор аренды, в том числе разрешенные виды использования земельного участка, требования к состоянию земельного участка по истечению срока аренды, запрет на предоставление земельного участка в субаренду и т.п.

Таким образом, *создана совокупность правовых норм, обеспечивающих предоставление земельных участков национальных парков в аренду с учетом основной цели создания национальных парков – сохранения особо ценных природных комплексов и объектов.*

Статьей 71 ЛК РФ определен Порядок предоставления гражданам, юридическим лицам лесных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в соответствии с которой лесные участки могут предоставляться в аренду гражданам, юридическим лицам. В соответствии со статьей 72 ЛК РФ установлено, что по договору **аренды лесного участка**, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для одной или нескольких целей, предусмотренных статьей 25 ЛК РФ, т.е. не только в целях организации рекреационной деятельности, как установлено Законом об ООПТ и иными нормами законодательства.

Согласно пункту 2 статьи 25 ЛК РФ леса могут использоваться для одной или нескольких целей, предусмотренных частью 1 статьи 25 ЛК РФ, если иное не установлено данным Кодексом, другими федеральными законами. Так как иное для аренды **лесных участков** ни ЛК РФ, ни ЗК РФ, ни Законом об ООПТ не установлено, логично предположить, что *лесные участки ООПТ могут предоставляться в аренду для одной или нескольких установленных ЛК РФ целей.*

Вместе с тем, постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2007 № 324 «О договоре аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности» утверждены Правила подготовки и заключения договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, согласно пункту 6 которых предоставление лесных участков, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий, осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и земельным законодательством. При этом **аренда лесных участков ООПТ ни Законом об ООПТ, ни ЗК РФ не предусмотрена.**

Согласно статье 81 ЛК РФ установление порядка подготовки и заключение договора аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, относится к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области лесных отношений, т.е. Федерального агентства лесного хозяйства (Рослесхоз).

В соответствии со статьей 83 ЛК РФ определены отдельные полномочия Российской Федерации в области лесных отношений, которые передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду и проведение соответствующих аукционов. Так как в соответствии с ЗК РФ земли, занятые особо охраняемыми природными территориями, не относятся к землям лесного фонда, следовательно, указанные полномочия не переданы субъектам Российской Федерации и их осуществляет Рослесхоз.

Таким образом, следуя нормам ЛК РФ, заключение договора аренды лесного участка в границах национальных парков осуществляет Рослесхоз, который не имеет полномочий в области ООПТ.

Для устранения возможности неправильной трактовки понятия «лесной участок» целесообразно внести соответствующие уточнения в вышеуказанные законодательные акты, касающиеся соотношения понятий «земельный участок» и «лесной участок» и видов лесопользования на ООПТ.

Помимо ключевых противоречий Закона об ООПТ гражданскому законодательству, земельному и лесному законодательству Российской Федерации, имеются противоречия Закона об ООПТ иным законодательным актам Российской Федерации, что также мешает эффективному применению Закона об ООПТ.

4. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»

Согласно определению ООПТ, данному в преамбуле Закона об ООПТ, особо охраняемые природные территории - участки земли, **водной поверхности** и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Закона об ООПТ в целях сохранения и изучения естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем создаются государственные природные заповедники, на территории которых полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Закона об ООПТ территории (акватории) национальных парков включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Закона об ООПТ земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии с пунктом 1 статьи 18 Закона об ООПТ территории (акватории) природных парков включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, и рекреационных целях.

Согласно пункту 1 статьи 22 Закона об ООПТ государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

В соответствии с пунктом 4 статьи 22 Закона об ООПТ государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть:

комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем.

Таким образом, *согласно Закону об ООПТ, в целях сохранения природных комплексов и объектов **могут создаваться ООПТ, включающие, в том числе, водные объекты и водные биологические ресурсы** (водные объекты животного и растительного мира), имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность (в том числе ценные виды в хозяйственном, научном и культурном отношениях).*

Отношения в области сохранения водных биологических ресурсов регулируются также Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (пункт 1 статьи 5).

Согласно пункту 1 статьи 2 указанного Закона законодательство о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов основывается, в том числе, на таких принципах, как:

приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав, согласно которому владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов;

приоритет сохранения особо ценных и ценных видов водных биоресурсов, согласно которому осуществление рыболовства в отношении особо ценных и ценных видов водных биоресурсов ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

Статьей 26 указанного Закона установлены ограничения рыболовства в целях обеспечения сохранения водных биоресурсов и их рационального использования, в том числе:

- запрет рыболовства в определенных районах и в отношении отдельных видов водных биоресурсов;
- закрытие рыболовства в определенных районах и в отношении отдельных видов водных биоресурсов.

Таким образом, Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» *в целях сохранения водных биологических ресурсов устанавливается режим, аналогичный режиму ООПТ.*

При этом в главе 6, посвященной сохранению водных биоресурсов и среды их обитания, предусмотрены различные меры и мероприятия: рыбохозяйственная мелиорация водных объектов, искусственное воспроизводство водных биоресурсов, акклиматизация

водных биоресурсов, установление нормативов качества воды водных объектов рыбохозяйственного значения и требований к водному режиму водных объектов рыбохозяйственного значения, установление рыбоохранных зон, объявление рыбохозяйственных заповедных зон.

Согласно статье 49 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» рыбоохранные зоны (территории, прилегающие к акватории водного объекта рыбохозяйственного значения) устанавливаются в целях сохранения условий для воспроизводства водных биоресурсов и на их территориях вводятся ограничения хозяйственной и иной деятельности.

Согласно статье 48 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» рыбохозяйственными заповедными зонами могут быть объявлены водные объекты или их участки, имеющие важное значения для сохранения водных биоресурсов ценных видов, на которых устанавливается особый режим хозяйственной и иной деятельности в целях сохранения водных биоресурсов и создания условий для развития рыбоводства и рыболовства.

Иных мер для сохранения водных биоресурсов и создания условий для их воспроизводства (например, создания ООПТ – государственных заповедников, национальных и природных парков, государственных природных заказников) Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не предусмотрено.

Таким образом, *для сохранения водных объектов животного и растительного мира и среды их обитания Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» не предусмотрено создания ООПТ, которые признаны мерами охраны природных объектов статьей 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды», предусмотрены подпунктом «д» пункта 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации и Законом об ООПТ.*

При этом в целях сохранения водных биологических в состав ООПТ разных категорий и уровней включена акватория общей площадью около 9,845 млн. га (4,7% общей площади всех ООПТ). Охраняемые акватории входят в состав 13 государственных природных заповедников (около 6,465 млн. га), 4 государственных природных заказников федерального значения (около 2,842 млн. га), значительного числа государственных природных заказников регионального значения (173,7 тыс. га), иных ООПТ регионального и местного значения (208,8 тыс. га).

Такая юридическая непроработанность норм Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» приводит к конкуренции норм различных отраслей законодательства при регулировании вопросов сохранения водных биоресурсов, путанице при выборе вида особо охраняемой территории и препятствует эффективной реализации норм указанных законодательных актов.

Для урегулирования имеющихся проблем целесообразно внести дополнения в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», дополнив главу 6 данного Закона статьей 49.1 «Особо охраняемые природные территории», содержащей отсылочные нормы (в части сохранения водных биологических объектов на ООПТ различных категорий) к Закону об ООПТ.

5. Федеральный закон «Об экологической экспертизе»

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» регулирует отношения в области экологической экспертизы, направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду.

Согласно статье 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе» экологическая экспертиза - установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

В соответствии со статьей 3 указанного Закона экологическая экспертиза основывается на принципах:

- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
- обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
- достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
- независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
- гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
- ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.

В соответствии со статьей 4 данного Закона в Российской Федерации осуществляются государственная экологическая экспертиза и общественная экологическая экспертиза.

В соответствии со статьей 11 данного Закона объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня являются, в том числе материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения.

В соответствии со статьей 12 данного Закона объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня являются, в том числе материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения.

Согласно Федеральному закону «Об экологической экспертизе» материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий местного значения, государственной экологической экспертизе не подлежат.

Порядок образования ООПТ, предусмотренный Законом об ООПТ (статьи 8, 14, 19, 23, 26, пункт 3 статьи 28, пункт 4 статьи 32), Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» и Законом о ТТП, не предусматривает процедуры государственной экологической экспертизы каких-либо обосновывающих материалов образования ООПТ, что противоречит Федеральному закону «Об экологической экспертизе».

С другой стороны, образование ООПТ предусмотрено Конституцией Российской Федерации, и в соответствии со статьей 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды» ООПТ являются мерами охраны природных объектов, имеют особо ценное значение и образуют природно-заповедный фонд,

требуют установления соответствия документов, обосновывающих образование ООПТ, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, **в целях предотвращения негативного воздействия** такой деятельности на окружающую среду.

Создание и функционирование ООПТ не являются деятельностью, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, а являются мерами охраны окружающей среды.

Принимая за основу логику, букву и дух Федерального закона «Об экологической экспертизе», следует признать, что меры охраны окружающей среды и охраны природных объектов не являются деятельностью, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, следовательно, документы, обосновывающие данные меры, не подлежат государственной экологической экспертизе.

На наш взгляд, для устранения данной коллизии целесообразно исключить материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий, из перечней объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе.

ГЛАВА II ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОБЕЛАМИ И НЕПРОРАБОТАННОСТЬЮ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ»

Основные проблемы недостаточной эффективности правоприменения связаны с пробелами и непроработанностью норм Закона об ООПТ в части установления конечного перечня категорий ООПТ, установления принципов и процедур образования, изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ, образования охранных зон ООПТ, образования биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников, образования и функционирования ООПТ, имеющих международный статус, в том числе биосферных резерватов ЮНЕСКО и участков всемирного природного наследия ЮНЕСКО, возможности финансирования ООПТ из бюджетов разного уровня.

1. Установление исчерпывающего перечня категорий ООПТ

Согласно преамбуле Закона об ООПТ, особо охраняемые природные территории - участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

В соответствии с пунктом 1 статьи 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды» природные объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, находятся под особой охраной; для охраны таких природных объектов устанавливается особый правовой режим, в том числе создаются особо охраняемые природные территории.

Согласно действующей редакции Закона об ООПТ современная система ООПТ определяет 7 основных категорий, которые отличаются поставленными перед ними задачами, особенностями правового статуса, режимом особой охраны и статусом природоохранных учреждений:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;

- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Закона об ООПТ на территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира; государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем.

В соответствии со статьей 12 Закона об ООПТ национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма; земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир, находящиеся на территории национальных парков, предоставляются в пользование (владение) национальным паркам на правах, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии со статьей 18 Закона об ООПТ природные парки являются природоохранными рекреационными учреждениями, находящимися в ведении субъектов Российской Федерации, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях и располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях - на землях иных пользователей, а также собственников.

В соответствии со статьей 22 Закона об ООПТ государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса; могут быть федерального или регионального значения, иметь различный профиль; объявление территории государственным природным заказником

допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

В соответствии со статьей 25 Закона об ООПТ памятники природы - уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения, которые могут быть федерального, регионального значения.

В соответствии со статьей 28 Закона об ООПТ дендрологические парки и ботанические сады являются природоохранными учреждениями, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также осуществление научной, учебной и просветительской деятельности; территории дендрологических парков и ботанических садов предназначены только для выполнения их прямых задач, при этом земельные участки передаются в бессрочное (постоянное) пользование дендрологическим паркам, ботаническим садам, а также научно-исследовательским или образовательным учреждениям, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

В соответствии со статьей 31 Закона об ООПТ территории (акватории), пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения и обладающие природными лечебными ресурсами (минеральные воды, лечебные грязи, рапа лиманов и озер, лечебный климат, пляжи, части акваторий и внутренних морей, другие природные объекты и условия), могут быть отнесены к лечебно-оздоровительным местностям; лечебно-оздоровительные местности и курорты выделяются в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств; лечебно-оздоровительные местности и курорты могут иметь федеральное, региональное или местное значение.

Таким образом, Закон об ООПТ не дает точных формулировок указанных категорий, что, безусловно, снижает правоприменение норм Закона об ООПТ.

Помимо указанных к категориям ООПТ в соответствии с Законом о ТТП относятся территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни указанными народами; с учетом особенностей правового режима территорий традиционного природопользования такие территории относятся к особо охраняемым природным территориям федерального, регионального и местного значения.

Анализируя определенные законодательством Российской Федерации категории ООПТ и сравнивая их задачи, особенности правового статуса, режим особой охраны с приоритетным назначением ООПТ, можно дать категориям ООПТ следующие краткие характеристики:

– государственные природные заповедники (в том числе биосферные) – территории (акватории), находящиеся в федеральной собственности, полностью изъятые из хозяйственного использования в природоохранных, научно-исследовательских и просветительских целях.

– национальные парки – территории, находящиеся в федеральной собственности, полностью или частично изъятые из хозяйственного использования в природоохранных, научно-исследовательских, просветительских и рекреационных целях.

– природные парки – территории, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, с ограничением хозяйственного использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

– государственные природные заказники – территории федерального или регионального значения, на которых ограничены некоторые виды хозяйственной деятельности в природоохранных целях.

– памятники природы – территории федерального или регионального значения, на которых установлено ограничение некоторых видов хозяйственной деятельности в целях сохранения уникальных природных комплексов и объектов;

– дендрологические парки и ботанические сады – территории федерального или регионального значения, на которых в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира, а также научных, учебных и просветительских целях запрещается деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов;

– лечебно-оздоровительные местности и курорты – территории федерального, регионального или местного значения, пригодные для организации лечения и профилактики заболеваний, а также отдыха населения, выделенные в целях их рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств;

территории традиционного природопользования – территории федерального, регионального и местного значения, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Учитывая изложенное, *вызывает сомнение целесообразность отнесения к категориям ООПТ лечебно-оздоровительных местностей и курортов и ТТП, функционирование которых регулируется специальными федеральными законами и которые выполняют сузубо природопользовательские функции.*

При этом не вызывает сомнения отнесение лечебно-оздоровительных местностей и курортов и ТТП к категории особо охраняемых территорий и объектов, а земель, на которых расположены данные территории, к землям особо охраняемых территорий и объектов.

Исключение лечебно-оздоровительных местностей и курортов и ТТП из перечня категорий ООПТ будет способствовать совершенствованию законодательства об особо

охраняемых природных территориях и земельного законодательства, повышению эффективности применения норм законодательства Российской Федерации в части функционирования и развития системы ООПТ.

Помимо вышеизложенного следует учитывать, что современная система ООПТ в настоящее время насчитывает **более 12 тысяч объектов**, включая 101 государственный природный заповедник, 40 национальных парков, 69 государственных природных заказников федерального значения, около 3000 государственных природных заказников регионального значения, свыше 9000 памятников природы (в том числе 27 – федерального значения), 56 природных парка (регионального значения), 75 дендрологических парков и ботанических садов. Кроме того, уже создано более **2300 ООПТ иных категорий** регионального и муниципального значения (всего около 250 различных категорий - микрозаповедники, микрозаказники, охраняемые водно-болотные угодья, этноприродные парки, эколого-рекреационные зоны, экологические коридоры и др.). При этом для таких категорий ООПТ устанавливается режим особой охраны и пользования земельными участками либо близкий по своей сути к режиму категорий ООПТ, определенных Законом об ООПТ, либо не предусмотренный Законом об ООПТ и ЗК РФ.

Основываясь на подпункте 8 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьях 97 и 98 ЗК РФ, и в целях исключения не предусмотренных федеральным законодательством условий и порядка пользования земельными участками целесообразно установить исчерпывающий перечень категорий ООПТ. Территории, отнесенные к категориям, не включенным в перечень категорий ООПТ, установленный Законом об ООПТ, в соответствии со статьями 97 и 98 ЗК РФ ЗК РФ могут быть отнесены к особо охраняемым территориям, а земли, занятые ими, по-прежнему будут относиться к категории земель особо охраняемых территорий и объектов. При этом к категориям ООПТ, которые могут быть отнесены к ООПТ местного значения, целесообразно отнести памятники природы.

В случае принятия положения об утверждении исчерпывающего перечня ООПТ, в целях недопущения необоснованного сокращения ООПТ регионального и местного значения следует **установить определенный срок вступления в силу положения, определяющего указанный перечень.** В течение этого срока:

все ООПТ регионального значения, категории которых будут признаны утратившими силу, должны быть отнесены к одной из установленных категорий ООПТ;

все ООПТ местного значения следует отнести к особо охраняемым территориям и объектам на основании статей 97 и 98 ЗК РФ, исключив их из перечня ООПТ, либо образовать на базе существующих ООПТ местного значения ООПТ регионального значения, относящиеся к категориям, установленным принятым положением.

2. Установление принципов и процедур образования, изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ

В настоящее время порядок образования ООПТ установлен статьями 8, 14, 19, 23, 26, 28, 31 Закона об ООПТ.

В части образования государственных природных заповедников статьей 8 Закона об ООПТ установлено следующее:

государственный природный заповедник учреждается постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды; расширение территории государственного природного заповедника производится в том же порядке;

органы государственной власти Российской Федерации, в ведении которых находятся вновь созданные государственные природные заповедники, определяют сроки и этапы формирования организационно-хозяйственной инфраструктуры, соответствующей государственному природному заповеднику как природоохранному учреждению. В период, предшествующий созданию этой инфраструктуры, контроль за соблюдением режима государственного природного заповедника осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти либо иными уполномоченными ими органами.

В части образования национальных парков статьей 14 Закона об ООПТ установлено, что национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации, принимаемым на основании представления органов государственной власти субъектов Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

В части образования природных парков статьей 19 Закона об ООПТ установлено следующее:

решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды;

создание природных парков, связанное с изъятием земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, осуществляется постановлением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Правительством Российской Федерации.

В части образования государственных природных заказников статьей 23 Закона об ООПТ установлен следующий порядок:

государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации на основании представления федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды;

государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления;

в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по образованию государственных природных заказников определяются с учетом предусмотренных федеральным законом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения.

В части признания территорий, занятых памятниками природы, особо охраняемыми природными территориями статьей 26 Закона об ООПТ установлен следующий порядок:

природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды;

природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями регионального значения соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении; передача памятников природы федерального и регионального значения и их территорий под охрану лиц, в чье ведение они переданы, оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляются соответственно федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков;

в случае необходимости изъятия земельных участков или водных пространств, используемых для общегосударственных нужд, объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы федерального или регионального значения осуществляется соответственно постановлением Правительства Российской Федерации или органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В части образования дендрологических парков и ботанических садов статьей 28 Закона об ООПТ установлено следующее:

дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального, регионального значения и образуются соответственно решениями исполнительных органов государственной власти Российской Федерации или представительных и исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

В части образования лечебно-оздоровительных местностей и курортов статьей 31 Закона об ООПТ установлено следующее:

отнесение территорий (акваторий) к лечебно-оздоровительным местностям и курортам осуществляется в порядке, устанавливаемом Федеральным законом о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах;

в целях сохранения природных факторов, благоприятных для организации лечения и профилактики заболеваний населения, на территориях лечебно-оздоровительных местностей и курортов организуются округа санитарной или горно-санитарной охраны;

для лечебно-оздоровительных местностей и курортов, где природные лечебные ресурсы относятся к недрам (минеральные воды, лечебные грязи и другие), устанавливаются округа горно-санитарной охраны. В остальных случаях устанавливаются округа санитарной охраны. Внешний контур округа санитарной (горно-санитарной) охраны является границей лечебно-оздоровительной местности или курорта;

порядок организации округов санитарной и горно-санитарной охраны и особенности режима их функционирования определяются Правительством Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом о природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.

Обязательным условием придания территориям статуса ООПТ является проведение государственной экологической экспертизы материалов эколого-экономического обоснования. Государственная экологическая экспертиза в соответствии со статьей 10 Федерального закона «Об экологической экспертизе» организуется и проводится федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном данным Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального значения, являются объектами государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Согласно статье 12 Федерального закона «Об экологической экспертизе» материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие

придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального значения, являются объектами государственной экологической экспертизы регионального уровня; государственная экологическая экспертиза объектов регионального уровня проводится органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, **нормы, устанавливающие порядок организации деятельности по созданию новых ООПТ, в том числе установления и изменения границ, изменения режима особой охраны, Законом об ООПТ не детализированы. Закон об ООПТ не содержит отсылочных норм об установлении указанных процедур подзаконным актом либо ведомственным актом уполномоченного органа государственной власти. Закон об ООПТ не содержит ссылок на необходимость установления порядка организации деятельности уполномоченного органа государственной власти по подготовке представления в Правительство Российской Федерации о создании новых ООПТ, а также не содержит норм о составе материалов представления или отсылочных норм о необходимости установления состава материалов такого представления.**

Ранее проектирование государственных природных заповедников и национальных парков производилось в соответствии с Методическими указаниями по проектированию государственных природных заповедников, утвержденными Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации 13 мая 1994 г., и Временными указаниями о составе, порядке разработки, согласования и утверждения предпроектной и проектной документации на национальные парки системы Рослесхоза, утвержденными Федеральной службой лесного хозяйства России 14 июля 1993 г., которые содержали нормы и правила, определяющие состав, порядок разработки, согласования и утверждения предпроектной и проектной документации на создаваемые ООПТ, обязательные для всех проектных организаций, заказчиков работ и согласующих организаций, а также в соответствии с Положением о лицензировании проектно-изыскательских работ, связанных с использованием земель, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 1995 г. № 1230.

При этом организация и проектирование государственных природных заповедников и национальных парков предполагало разработку следующих предпроектных и проектных материалов:

государственной программы развития сети ООПТ,
эколого-экономического обоснования ООПТ как основы для принятия решения о ее организации,

схемы организации и развития (проекта устройства) ООПТ, определяющей организационно-технические и технологические решения, связанные с ее организацией на среднесрочную (5 лет) и долгосрочную (15-20 лет) перспективы,

проектно-сметной документации на строительство конкретных объектов в ООПТ.

При этом полагалось, что основой для создания ООПТ является государственная программа развития сети ООПТ (перспективная сеть ООПТ России), разрабатываемая на срок не менее 20 лет и содержащая принципиальные решения по выбору участков, размещению ООПТ, очередности формирования сети ООПТ; эколого-экономическое обоснование организации ООПТ разрабатывается по заданиям органов исполнительной власти и представляется в Правительство Российской Федерации для принятия решения об образовании ООПТ; схема организации и развития ООПТ является основным программным документом для каждой конкретной ООПТ, определяющим все основные направления и решения по формированию его организационно-хозяйственной структуры, строительству объектов основного и вспомогательного значения, объемы и стоимость работ, систему управления, источники финансирования.

Для осуществления проектно-изыскательских работ по организации и проектированию ООПТ по приведенной выше схеме готовилось Техническое задание на проектирование природоохранного объекта и заключался Договор на проектирование ООПТ.

В начале проектно-изыскательских работ по организации и проектированию ООПТ проводилась серьезная предпроектная организационная работа, основанная на анализе государственной программы развития сети ООПТ и направленная на подготовку землеотводного дела (принималось решение Главы субъекта Российской Федерации о начале проектных работ проводились соответствующие согласования глав администраций районов с землевладельцами и землепользователями об отводе участков земли, на основе чего принимались соответствующие решения; комиссией из числа должностных лиц района составлялись акты выбора земельных участков, подготавливалась сводная лесохозяйственная характеристика).

В итоге проектно-изыскательских работ (натурного обследования территории) подготавливался Проект организации ООПТ (эколого-экономическое обоснование организации ООПТ), включающий такие основные разделы, как обоснование целесообразности создания ООПТ, комплексную характеристику территории, роль и место ООПТ в региональном природоохранном и природохозяйственном комплексе, организация территории ООПТ, организация охраны ООПТ, основные направления деятельности ООПТ и их содержание, финансовое и материально-техническое обеспечение работы ООПТ, землеустроительное дело, проект положения об ООПТ, а также описание ООПТ, архитектурно-планировочную организацию территории (включая функциональное зонирование для национальных парков), описание границ и хозяйственной структуры охранной зоны, картосхемы.

Подготовленный Проект организации ООПТ, защищенный на научно-техническом Совете учреждения-проектанта и одобренный заказчиком, обсужденный и одобренный на совещании у Главы администрации субъекта Российской Федерации, направлялся в государственный орган исполнительной власти для подготовки проекта решения Правительства Российской Федерации.

После принятия Федерального закона «Об экологической экспертизе» до подготовки проекта решения Правительства Российской Федерации Проект организации ООПТ (эколого-экономическое обоснование организации ООПТ) стал проходить процедуру государственной экологической экспертизы, установленную данным Законом.

В настоящее время указанные Методические рекомендации утратили силу, а новых ведомственных документов, регламентирующих порядок образования ООПТ различных категорий, не утверждено.

Этот пробел требует скорейшего заполнения, так как вопрос является одним из ключевых для реализации Градостроительного кодекса Российской Федерации в части территориального планирования в сфере ООПТ, постановления Правительства Российской Федерации от 23.03.2008 № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации», распоряжения Правительства Российской Федерации от 23.05.2001 № 725-р, установившего Перечень государственных природных заповедников и национальных парков, которые предусматривается организовать на территории Российской Федерации до 2010 года.

Действующая редакция Закона об ООПТ не предусматривает проведения государственной экологической экспертизы материалов, обосновывающих образование ООПТ (придания территориям правового статуса ООПТ), что требует приведения в соответствие с Федеральным законом «Об экологической экспертизе», хотя целесообразность проведения государственной экологической экспертизы таких материалов вызывает сомнение, о чем упоминалось в разделе, посвященном Федеральному закону «Об экологической экспертизе».

Следует отметить, что согласно статьям 8 и 14 Закона об ООПТ *государственные природные заповедники и национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации*. Вместе с тем, анализ сложившейся правоприменительной практики показывает, что, начиная с 2007 года, учреждение новых ООПТ (с тех пор образовано 5 национальных парков) осуществляется распоряжениями Правительства Российской Федерации. **Следует привести в соответствие нормы Закона об ООПТ со сложившейся правоприменительной практикой.**

3. Образование охранных зон ООПТ

В настоящее время наличие охранных зон ООПТ предусмотрено пунктами 3 и 4 статьи 8, пунктом 7 статьи 12, пунктом 5 статьи 21, пунктом 1 статьи 27 Закона об ООПТ, пунктом 4 статьи 95 ЗК РФ.

Законом об ООПТ обязательное образование охранных зон установлено для государственных природных заповедников и национальных парков, их наличие предусмотрено также для природных парков и памятников природы.

ЗК РФ установлена возможность образования охранных зон для всех категорий ООПТ.

При этом пунктами 3 и 4 статьи 8 Закона об ООПТ установлено, что на прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с ограниченным режимом природопользования; решение об образовании охранной зоны государственного природного заповедника принимается и утверждается Правительством Российской Федерации.

Пунктом 7 статьи 12 Закона об ООПТ установлено, что вокруг национального парка создается охранная зона с ограниченным режимом природопользования.

Пунктом 5 статьи 21 Закона об ООПТ установлено, что с природными парками согласовываются вопросы социально-экономической деятельности юридических лиц, расположенных на территориях природных парков и их охранных зон, а также проекты развития населенных пунктов.

Пунктом 1 статьи 27 Закона об ООПТ установлено, что на территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Пунктом 4 статьи 95 ЗК РФ установлено, что в целях защиты земель ООПТ от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним земельных участках могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности; в границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное (вредное) воздействие на природные комплексы особо охраняемых природных территорий; границы охранных зон должны быть обозначены специальными информационными знаками; земельные участки в границах охранных зон у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются и используются ими с соблюдением установленного для этих земельных участков особого правового режима.

Таким образом, *положения Закона об ООПТ и ЗК РФ, касающиеся охранных зон, разрозненны, не согласованы между собой и юридически не проработаны. За исключением случаев, установленных для государственных природных заповедников, данные положения даже не определяют, кем должны образовываться охранные зоны. Для государственных природных заповедников образование охранной зоны решением Правительства Российской Федерации установлено поправкой, внесенной в Закон об ООПТ Федеральным законом от 29.12.2004 № 199-ФЗ «О внесении изменений в*

законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований». Указанная поправка касается лишь государственных природных заповедников и не относится к национальным паркам и иным ООПТ федерального значения, в отношении которых возник правовой пробел в части установления полномочий по образованию охранных зон. Учитывая практику образования охранных зон национальных парков, они образуются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание полномочия в сфере ООПТ, установленные Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», вопросы в части ООПТ федерального значения относятся к компетенции Правительства Российской Федерации, а ООПТ регионального значения – к компетенции субъектов Российской Федерации. Следовательно, **следует установить законодательно отнесение к полномочиям Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросов образования ООПТ и их охранных зон федерального и регионального значения соответственно. При этом образование охранных зон ООПТ федерального значения должно согласовываться с органами власти субъектов Российской Федерации, а охранных зон ООПТ регионального значения- с органами местного самоуправления.**

Кроме того, законодательно должны быть установлены категории ООПТ, для которых охранные зоны образуются в обязательном порядке и могут быть образованы, а также органы исполнительной власти, к полномочиям которых относится утверждение положений об охранных зонах ООПТ, устанавливающих перечень запрещенных и допустимые в их пределах виды хозяйственной и иной деятельности.

4. Образование биосферных полигонов государственных природных биосферных заповедников

Понятие «биосферный полигон» введено статьей 10 Закона об ООПТ, согласно которой территории биосферных полигонов, в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и функционирования, могут быть присоединены к территориям государственных природных биосферных заповедников в целях проведения научных

исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую природную среду и не истощающих биологические ресурсы.

Данной статьей дано определение государственных природных биосферных заповедников («статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов, осуществляющих глобальный экологический мониторинг») и предусмотрено, что конкретный режим особой охраны территорий биосферного полигона устанавливается в соответствии с положением о нем, утверждаемым государственными органами, в ведении которых находятся государственные природные биосферные заповедники.

Создание государственных природных биосферных заповедников предусмотрено Федеральным законом «Об охране окружающей среды». Согласно пункту 3 статьи 4 данного Закона установлено, что особой охране подлежат объекты, включенные, в том числе, в государственные природные заповедники, в том числе биосферные. Согласно статье 58 данного Закона установлено, что государственные природные заповедники, в том числе государственные природные биосферные заповедники, образуют природно-заповедный фонд, изъятие земель которого запрещается, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Концепция биосферного резервата была разработана в 1974 году рабочей группой Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (МАБ). Согласно Положению о Всемирной сети биосферных резерватов «биосферными резерватами являются территории наземных и прибрежных/морских экосистем или сочетания таких экосистем, международно признанные в рамках Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (МАБ).

В 1983 году ЮНЕСКО и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) в сотрудничестве с Сельскохозяйственной и Продовольственной Организацией Объединенных Наций (ФАО) и Международным союзом охраны природы (МСОП) организовали в Минске (Беларусь) первый Международный конгресс по биосферным резерватам, результатом которого стал План действий по биосферным резерватам, который был официально утвержден Генеральной конференцией ЮНЕСКО и Административным советом ЮНЕП в 1984 г. Минский план действий во многом сохраняет свою актуальность и сегодня, однако контекст, в который вписываются биосферные резерваты, значительно изменился.

В 1992 г. в Рио-де-Жанейро была подписана и в 1993 г. вступила в силу Конвенция о биологическом разнообразии, основными целями которой являются сохранение и устойчивое использование биологического разнообразия, а также справедливая совместная реализация преимуществ, связанных с эксплуатацией генетических ресурсов. Биосферные резерваты являются хорошими модельными территориями для апробации комплексного подхода,

предложенного Конвенцией о биологическом разнообразии и, таким образом, содействуют ее реализации.

Минский план действий по биосферным резерватам был адаптирован к Конвенции о биологическом разнообразии, в него были внесены значительные изменения в целях создания условий для содействия осуществлению Конвенции.

На четвертом Всемирном конгрессе по охраняемым территориям (Каракас, Венесуэла, 1992 г.) специалисты разных стран по вопросам планирования и управления охраняемыми территориями одобрили целый ряд идей, имеющих прямое отношение к биосферным резерватам. На Конгрессе была принята специальная резолюция, касающаяся биосферных резерватов.

В течение десяти лет после Минского конгресса аналитическая работа, касающаяся охраняемых территорий в целом, и деятельность, связанная с биосферными резерватами, развивались в одном и том же направлении.

На пятом Всемирном конгрессе по охраняемым территориям (Дурбан, ЮАР, 2003 г.) также рассматривались вопросы биосферных резерватов (участие местных сообществ, взаимосвязь между сохранением и развитием, важность международного сотрудничества) и была принята резолюция, касающаяся биосферных резерватов.

С тех пор внедрены новые методы и методологии в управление биосферными резерватами, основанные на вовлечении всех партнеров в процесс принятия решений и урегулирования конфликтов, особом внимании к использованию региональных подходов. Появились новые формы биосферных резерватов, в том числе трансграничные резерваты, произошла корректировка задач, стоящих перед биосферными резерватами.

При выполнении преимущественно природоохранных задач они стали стремиться к более широкой интеграции в деятельность, связанную с развитием, что потребовало повышения взаимодействия между всеми партнерами.

Для учета этих изменений и требований Исполнительный совет ЮНЕСКО в 1991 г. утвердил Консультативный комитет по биосферным резерватам при Генеральном директоре ЮНЕСКО. Комитет счел своевременным провести оценку эффективности Плана действий 1984 г., проанализировать его выполнение и разработать Стратегию для биосферных резерватов на пороге XXI столетия.

С этой целью и в соответствии с резолюцией 27C/2.3 Генеральной конференции 20 - 25 марта 1995 г. ЮНЕСКО организовала в Севилье (Испания) Международную конференцию по биосферным резерватам, в которой приняли участие около 400 экспертов из 102 стран, а также представители 15 международных и региональных организаций.

На Конференции была проведена оценка выполнения Плана действий 1984г., подготовлен проект положения о Всемирной сети биосферных резерватов и разработан проект Севильской стратегии о биосферных резерватах. Оба документа утверждены Координационным советом Программы «Человек и биосфера» (МАБ) в ходе его 13-й сессии (1995г.).

Севильская стратегия определила три основные функции для биосферных резерватов: охрана (для сохранения генетических ресурсов, биологических видов, экосистем и ландшафтов), устойчивое развитие (для содействия устойчивому социально-экономическому и экологическому развитию) и научно-техническое обеспечение (для поддержки демонстрационных проектов, экологического образования и подготовки кадров, проведения исследований и мониторинга в связи с мероприятиями местного, национального и глобального характера, осуществляемыми в целях охраны природы и устойчивого развития). Биосферный резерват должен отвечать набору критериев и условий, в том числе включать три элемента: одну или несколько основных территорий (ядер), четко определенную буферную зону (которая обычно располагается вокруг ядер) и переходную зону (или зону сотрудничества). В последней зоне могут реализовываться некоторые виды сельскохозяйственной деятельности, размещаться населенные пункты, и в которой партнерские организации сотрудничают в целях рационального управления и устойчивого воспроизводства ресурсов этой территории.

В целях реализации Севильской стратегии для биосферных резерватов и внедрения междисциплинарных подходов ЮНЕСКО для устойчивого развития в перспективе особое внимание следует обращать на создание зон сотрудничества, включая в них участки, не входящие в состав особо охраняемых природных территорий. Таким образом, сеть биосферных резерватов может стать инструментом интеграции в социально-экономическое развитие регионов и поможет достичь баланса между сохранением окружающей среды и устойчивым развитием общества.

Некоторые страны издали специальные законы в целях создания своих биосферных резерватов. Во многих странах ядро и буферная зона объявляются национальным законодательством (полностью или частично) охраняемыми территориями. Большое число биосферных резерватов одновременно относится к национальным системам охраняемых территорий (например, национальные парки и государственные природные заповедники) и/или к международным сетям охраняемых территорий (Всемирное природное наследие или водно-болотные угодья международного значения).

В России долгое время считалось, что **биосферный резерват** — это ООПТ, отвечающая требованиям программы МАБ ЮНЕСКО и получившая соответствующий международный сертификат.

В истории развития идеи биосферности в России проявились определенные противоречия между национальными традициями и международными положениями. Международное понятие «резерват» не было полностью идентично более понятию «заповедник» и потому понятие «биосферный резерват» не аналогично понятию «государственный природный биосферный заповедник». На первом этапе в качестве основных целей этой категории ООПТ были провозглашены охрана биоразнообразия, мониторинг, научные исследования и образование, что полностью соответствовало целям

наших заповедников. В соответствии с этим включение отдельных заповедников СССР в мировую систему «биосферных резерватов» было вполне естественным, способствовало повышению признания системы ООПТ и развитию международных контактов и отношений. Так в 1978 году статус «биосферного» получили государственные природные заповедники Кавказский, Окский, Приокско-Тerrasный, Сихотэ-Алинский, Центрально-Чернозёмный.

В 1983 г. «биосферным резерватам» была приписана дополнительная функция — содействие сбалансированному региональному развитию на основе традиционных форм ведения хозяйства. Эта функция не противоречила в целом задачам государственных природных заповедников, однако не могла реализоваться непосредственно на их территориях и требовала разработки новых форм отношений заповедника с другими юридическими и физическими лицами региона. К 1986 году ещё 11 государственных природных заповедников получили статус «биосферного»: Астраханский (1984), Воронежский (1984), Кроноцкий (1984), Лапландский (1984), Печоро-Илычский (1984), Саяно-Шушенский (1984), Сохондинский (1984), Центрально-Лесной (1985), Байкальский (1986), Баргузинский (1986), Центрально-Сибирский (1986).

В настоящее время в международной сети биосферных резерватов ЮНЕСКО Россия представлена 38 российскими биосферными резерватами, включающими 33 государственных природных заповедника и 6 национальных парка.

Научные исследования для российских биосферных резерватов являются приоритетными, значительны их достижения в области инвентаризации фауны и флоры, экологического мониторинга для оценки возможных воздействий деятельности человека и глобальных изменений климата на состояние биоразнообразия. Это определяет перспективы для биосферных резерватов в реализации Конвенции о биологическом разнообразии. Важное место занимают российские биосферные резерваты в реализации трансграничного сотрудничества в соответствии с планами создания Восточно-Азиатской сети биосферных резерватов, трансграничных биосферных резерватов, запланированных Концепцией приграничного сотрудничества, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2003 г. № 907-р.

Ранее вторичная цель «участия в региональном развитии» для биосферных резерватов выходит на первый план. При этом функции российских биосферных резерватов, созданных на базе государственных природных заповедников, направленные на устойчивое развитие, не должны противоречить традиционным функциям ООПТ.

Для этого российским законодательством предусмотрена новая форма ООПТ — «биосферный полигон», который не имеет правового статуса в рамках Концепции биосферного резервата.

Фактически **биосферный полигон** — участок государственного природного биосферного заповедника, предусмотренный для развития технологии регионального

устойчивого развития, организованный обычно на обширной и репрезентативной для региона территории, на котором установлен дифференцированный режим и сохраняются традиционные формы землепользования. Биосферный полигон не предусмотрен Концепцией биосферных резерватов и Севильской стратегией, но может охватывать как буферную, так и переходную зону биосферного резервата, благодаря чему может быть своеобразным «компромиссным условием» соответствия государственных природных биосферных заповедников критериям биосферных резерватов. Следует отметить, что далеко не все российские государственные природные биосферные заповедники имеют биосферные полигоны

Нормы статьи 10 Закона об ООПТ, установившие понятие «биосферный полигон» и определившие категорию государственные природные биосферные заповедники, уже не обеспечивают выполнение Российской Федерацией Севильской стратегии, в соответствии с которой биосферными резерватами могут быть любые категории охраняемых природных территорий (следует отметить, что и в Российской Федерации на настоящий момент имеется уже 5 национальных парков, которым присвоен статус биосферных резерватов).

В действующем законодательстве Российской Федерации остаются неурегулированными следующие вопросы:

создание и функционирование биосферного полигона биосферного заповедника;

определение понятия «биосферный резерват»;

координация деятельности в границах биосферных резерватов – в целом полномочия в сфере обеспечения функционирования и ответственность за деятельность биосферных резерватов находятся в компетенции Минприроды России, а полномочия в сфере устойчивого использования – в компетенции Минэкономразвития России; полномочия по обеспечению деятельности биосферного резервата в границах ООПТ и их охранных зон возложены на Минприроды России, а полномочия по обеспечению деятельности зоны сотрудничества биосферного резервата вне границ ООПТ – на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, **для обеспечения эффективного нормативного регулирования деятельности биосферных резерватов, а также успешной реализации Севильской стратегии необходимо совершенствование национального законодательства с учетом международных договоров и программ, стороной которых является Россия, в том числе Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (МАБ), а именно:**

- **введение понятия «биосферный резерват»;**
- **уточнение понятия «биосферный полигон», определение порядка его создания и проработка режима особой охраны и использования, включая функциональное зонирование его территории;**

- **уточнение правовых особенностей деятельности биосферных резерватов в границах различных его зон;**
- **разграничение полномочий различных органов государственной власти для обеспечения эффективной деятельности биосферных резерватов.**

Проработка указанных вопросов, за исключением вопросов, касающихся создания и функционирования биосферных полигонов, целесообразна в главе «международное сотрудничество» Закона об ООПТ в рамках специального раздела о биосферных резерватах.

5. Образование и функционирования ООПТ, имеющих международный статус

Россия является стороной ряда других международных договоров и программ, касающихся особо охраняемых природных территорий, к которым относятся:

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц;

Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия;

Международная программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера» (МАБ);

двусторонние (трехсторонние) соглашения о создании и функционировании особо охраняемых природных территорий, примыкающих к государственной границе;

Программа по охраняемым районам Конвенции о биологическом разнообразии.

В соответствии с указными международными договорами и программами договорами ряд российских ООПТ имеет международный статус:

- 34 государственных природных заповедника и 5 национальных парков имеют статус биосферных резерватов ЮНЕСКО;
- 26 государственных природных заповедников, национальных парков и других категорий ООПТ включены в состав 9 участков всемирного природного наследия, 1 национальный парк – в состав участка всемирного культурного наследия;
- 30 государственных природных заповедников, национальных парков и заказников включены в состав 35 водно-болотных угодий международного значения;
- 4 государственных природных заповедника (Окский, Тебердинский, Центрально-Черноземный и Костомукшский) имеют дипломы Совета Европы;
- 3 государственных природных заповедника (Костомукшский, Даурский, Ханкайский) имеют статус международных особо охраняемых природных территорий.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.07.2003 № 907-р, утвердившим Перечень мероприятий по реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, предусмотрено создание пяти двусторонних трансграничных резерватов, в том числе:

российско-монгольского, в составе государственного природного биосферного заповедника «Убсунурская котловина» (Республика Тыва) и находящегося в бассейне озера Убсунур монгольского национального парка;

российско-казахстанского, в составе государственного природного биосферного заповедника «Катунский» (Республика Алтай) и прилегающего Катон-Карагайского национального парка в Казахстане;

российско-украинского, в составе государственного природного биосферного заповедника «Брянский лес» (Брянская область) и национального парка «Деснянско-Старогутский» (Украина);

российско-финского, в составе национального парка «Паанаярви» (Республика Карелия), планируемого к созданию заповедника «Ингерманландский» (Ленинградская область) и национального парка «Оуланка» (Финляндия);

российско-норвежского. в составе государственного природного заповедника «Пасвик» (Мурманская область) и прилегающего норвежского природного резервата.

При этом **статьей 37 Закона об ООПТ** (раздел XI «Международные договоры в области особо охраняемых природных территорий») установлено лишь следующее:

«Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.».

Таким образом, *будучи предусмотренными рядом международных договоров и программ, международные нормы и правила абсолютно юридически не проработаны в Законе об ООПТ и не адаптированы к российским условиям. Это не только снижает эффективность применения данных норм и правил, но и зачастую (ввиду отсутствия норм в специальном законе – Законе об ООПТ) приводит к неправильной трактовке международных правил, требований, рекомендаций и, как следствие, может привести к претензиям международных организаций к Российской Стороне ввиду невыполнения установленных правил и требований.*

Для урегулирования изложенной проблемы целесообразно детально проработать раздел XI «Международные договоры в области особо охраняемых природных территорий» Закона об ООПТ, предусмотрев в нем:

установление перечня категорий ООПТ международного значения;

разграничения полномочий органов государственной власти по обеспечению регулирования деятельности ООПТ международного значения;

определение (формулировку) каждой категории ООПТ международного значения;

порядок включения территорий в международную систему охраняемых территорий каждой категории;

порядок представления (номинарования) территорий для придания им статуса ООПТ международного значения;

особенности режима особой охраны и установленные ограничения для каждой категории ООПТ международного значения;

порядок изменения границ, статуса и режима особой охраны и использования каждой категории ООПТ международного значения.

При проработке данного раздела следует учитывать не только нормы и положения, установленные самими международными договорами и программами, но и принятые в целях их реализации рекомендации, руководства, утвержденные программы, концепции, стратегии и прочие документы директивного и рекомендательного характера (в том числе, Операционное Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, Севильскую стратегию биосферных резерватов, Программу работ по охраняемым районам, принятую седьмой Конференцией Сторон Конвенции о биологическом разнообразии и т.п.).

6. Морские особо охраняемые природные территории¹

Мировой океан (все моря и океаны вместе взятые) имеет глобальное значение как элемент природной среды. Водная оболочка Земли занимает почти 71% ее поверхности и свыше 94% гидросферы приходится на Мировой океан. Количество воды в Мировом океане в 15 раз больше объема суши, поднимающейся над уровнем моря.

Океан является важным поставщиком экосистемных услуг для всего человечества. Морские воды, испаряясь под воздействием солнечного тепла, формируют запасы воды в атмосфере, выпадающие затем в виде осадков. Морские воды выполняют роль гигантского резервуара тепла и регулятора его распределения. Морские воды имеют важное значение в глобальном круговороте веществ: морские водоросли изымают из воды 4 млрд. т. азота, 0,5 млрд. т. фосфора, 1,2 млрд. т железа и миллионы тон других элементов, передавая по трофическим цепям. Морские ресурсы (биологические, рекреационные, транспортные, энергетические, минеральные) приобретают все большее значение для человечества.

Особенности морской среды превратили ее в объект активной хозяйственной деятельности человека.

Российские берега омываются водами трех океанов и 13 морей. Протяженность морских границ превышает 38 тыс. км. Площадь морских пространств, в отношении которых Россия осуществляет свой суверенитет в соответствии с нормами международного права, достигает почти 10 млн. км². Это внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф. На морской шельф приходится свыше 6 млн. км², размеры исключительной экономической зоны составляют около 8,5 млн. км². Кроме того, Российская Федерация как заинтересованное прибрежное государство участвует в деятельности по управлению морскими биологическими ресурсами в таких районах открытого моря, как анклавы и конвенционные районы.

Основными компонентами морского хозяйственного комплекса в России являются:

¹ При подготовке параграфа 6 «Морские особо охраняемые природные территории» Главы II брошюры «Аналитический обзор законодательства и проект новой редакции Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»» (Всемирный фонд дикой природы (WWF). М., 2009. 150 с.) на страницах 71-73 и 79 использованы материалы диссертации Каленченко М.М. Правовой режим территориальных мер охраны морской среды: диссертация канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2008. 222 с.

- торговое мореплавание с портовой инфраструктурой;
- промышленное рыболовство;
- разработка минеральных ресурсов дна и континентального шельфа;
- гидротехнические, энергетические и другие инженерно-технические сооружения в море и на побережье;
- рекреационная деятельность.

Бурное развитие морских промыслов привело к загрязнению морской среды и биоты, истощению морских биологических ресурсов. Большинство из них способны быстро восстанавливаться, однако некоторые виды ресурсов восстанавливаются лишь через несколько десятков лет. Специалисты отмечают деградацию промыслов во всех морях, омывающих побережья России, особенно в Каспийском, Азовском и Черном морях. Ситуация с промыслами в российских морях Российской Федерации не является исключением из мировых тенденций рыболовства.

Ранее основными факторами риска были рыболовство, судоходство и туризм. Позже в результате развития морской геологии в число факторов риска включены морские разработки углеводородного сырья, каменного угля, цветных металлов и др. При всех выгодах разработки и эксплуатации морских ресурсов, при отсутствии эффективных природоохранных мер в самое ближайшее время негативные процессы в экосистемах могут принять необратимый характер, особенно на фоне развития такого рискованного с экологической точки зрения вида природопользования, как морская добыча углеводородов.

В последние годы особенно активно обсуждается необходимость территориальных мер охраны морской среды, в том числе создания морских ООПТ. При этом, с одной стороны, их создание обусловлено необходимостью сохранения ценных в экономическом отношении ресурсов, с другой стороны, необходимостью восстановления нарушенных природных систем, сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Однако ввиду сложности самих морских экосистем, а также процесса их сохранения комплексные меры их охраны на практике почти не реализуются.

Одной из наиболее важных инициатив обеспечения на практике экологически безопасного управления использованием биоресурсов считается введение особо охраняемых морских зон (районов, территорий).

Генеральной Ассамблеей МСОП - Всемирного союза охраны природы разработано определение морской особо охраняемой территории: *«морская особо охраняемая территория – это любой участок поверхности земной коры, покрытый морскими водами постоянно или периодически, толща воды, покрывающая такие участки, и находящиеся в ней виды растений и животных, исторические и культурные объекты, изъятые из оборота юридически или иным путем с целью охраны окружающей среды в целом или отдельных ее компонентов».*

Считается, что управление такими морскими особо охраняемыми территориями должно осуществляться на основе экосистемного подхода, учитывающего состояние промысловых и иных природных объектов, особенности среды обитания, влияние природно-климатических и антропогенных факторов, популяционные и иные процессы. При этом особенности режима охраны и использования таких территорий могут варьировать от полного запрета на добычу биоресурсов и полезных ископаемых до введения ограничений на отдельные виды деятельности, при которых допускается добыча отдельных промысловых объектов.

На восьмом совещании Вспомогательного органа по научным техническим и технологическим консультациям Конвенции о биологическом разнообразии (Монреаль, 2003 г.) был одобрен доклад Специальной группы технических экспертов по морским и прибрежным охраняемым районам, в котором рассматривались вопросы территориальных мер охраны морской среды. Указанная специальная группа высказала мнение, что территориальные меры охраны морской среды должны быть унифицированы с прибрежными, обозначила их как «морские и прибрежные охраняемые районы» и предложила следующее определение:

«Морской и прибрежный охраняемый район – это определенный район, расположенный в морской среде или граничащий с ней, вместе с его поверхностными водами и связанными с ним флорой, фауной и историческими и культурными особенностями, который объявлен заповедным посредством законодательства или других эффективных средств, включая обычаи, с целью обеспечения для его морского и/или прибрежного разнообразия более высокой степени охраны, чем в прилегающих к нему окрестностях».

При этом участки внутри морской среды включают: постоянное морское мелководье, морские бухты, проливы, лагуны, устья рек, водные заросли, расположенные ниже приливно-отливной зоны (заросли ламинарии, тропические морские луга), коралловые рифы, почвы литоральной зоны, песчаные или солевые отмели и марши, подводные горы, глубоководные кораллы, глубоководные гидротермальные выходы, места обитания в открытом море.

На Всемирном саммите по устойчивому развитию в 2002 году было принято решение «поддерживать биопродуктивность и биоразнообразие важных и уязвимых морских и прибрежных районов, в том числе посредством создания сети морских особо охраняемых территорий». Одной из задач Плана действий по достижению целей устойчивого развития является организация «...морских особо охраняемых районов в соответствии с международным правом на основании научных данных, включая создание сети репрезентативных особо охраняемых районов к 2012 году и периодическое ограничение рыболовства в некоторых районах для защиты районов нереста».

Правовой режим участков морских пространств может устанавливаться Российской Федерацией в пределах суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву (1982 г.), а также заключенными в соответствии с ними международными договорами и соглашениями, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Указанными правовыми актами установлены полномочия (юрисдикция) прибрежных государств в отношении вод и морского дна, примыкающих к их побережьям, в следующих зонах: внутренних водах, территориальном море, прилегающей зоне, исключительной экономической зоне, континентальном шельфе.

Воды, расположенные в сторону берега от исходной линии (как правило, линия наибольшего отлива вдоль берега) территориального моря, составляют часть **внутренних вод** государства (статья 8 Конвенции ООН по морскому праву, статья 1 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»).

Ширина **территориального моря** устанавливается от исходных линий на расстояние, не превышающее двенадцати морских миль (статьи 3-5 Конвенции ООН по морскому праву, статья 2 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»).

В соответствии со статьей 2 Конвенции ООН по морскому праву суверенитет прибрежного государства распространяется за пределы его сухопутной территории и внутренних вод (в случае государства-архипелага - его архипелажных вод), на территориальное море, воздушное пространство над территориальным морем, его дно и недра. В целом эти воды имеют режим аналогичный наземной территории государства и над которыми государство имеет полный суверенитет. Внешняя граница территориального моря является государственной границей Российской Федерации (статья 2 Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»).

Согласно статье 33 Конвенции ООН по морскому праву прибрежное государство может иметь **прилежащую зону** (полоса шириной в 12 миль, отмеряемая от внешней границы территориальных вод в направлении от берега, или двадцати четырех морских миль от исходных линий). В прилежащей зоне государство может осуществлять контроль, необходимый для предотвращения нарушений таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил в пределах его территории или территориального моря, и для наказания за нарушение вышеупомянутых законов и правил, совершенное в пределах его территории или территориального моря. Эти положения закреплены в статьях 22-23

Федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».

Согласно статьям 55-59 Конвенции ООН по морскому праву **исключительная экономическая зона** - морской район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему, ширина которой не должна превышать 200 морских миль от исходных линий, в пределах которой прибрежное государство имеет суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, а также в целях управления этими ресурсами, и в отношении других видов деятельности по экономической разведке и разработке указанной зоны, таких как производство энергии путем использования воды, течений и ветра; юрисдикцию в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды, другие права и обязанности, предусмотренные Конвенцией.

В соответствии с пунктом 6 статьи 211 Конвенции ООН по морскому праву в случае, если международные нормы и стандарты не отвечают особым условиям и прибрежное государство имеет разумные основания считать, что определенный, четко обозначенный район его исключительной экономической зоны представляет собой такой район, в котором по признанным техническим причинам, связанным с океанографическими и экологическими условиями, а также с использованием этого района или защитой его ресурсов и с особым характером движения судов в нем, требуется принятие специальных обязательных мер для предотвращения загрязнения с судов, прибрежное государство может после соответствующих консультаций через компетентную международную организацию с любыми другими заинтересованными государствами направить в отношении такого района сообщение этой организации, представляя научные и технические доказательства в поддержку этого, а также информацию о необходимых приемных устройствах. В течение двенадцати месяцев после получения такого сообщения эта организация определяет, соответствуют ли условия в этой районе вышеизложенным требованиям.

Таким образом, в случае необходимости прибрежное государство после согласования с компетентной международной организацией может принять дополнительные правила и меры, применяемые к «особым районам» для регулирования деятельности в таких районах. Вместе с тем, права, которыми обладает прибрежное государство в исключительной экономической зоне, имеют не национальную, а международную договорную основу, а при определении правового режима исключительной экономической зоны допускается введение ограничений.

Вопросы, относящиеся к исключительной экономической зоне Российской Федерации и деятельности в ней, регулируются также Федеральным законом «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и иными федеральными законами Российской Федерации.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» Российская Федерация в исключительной экономической зоне осуществляет юрисдикцию в отношении защиты и сохранения морской среды от загрязнения из всех источников; водные биоресурсы и неживые ресурсы исключительной экономической зоны находятся в ведении Российской Федерации и регулирование деятельности по разведке, разработке таких ресурсов и их охрана входят в компетенцию Правительства Российской Федерации.

Статьей 7 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» установлено, что к компетенции федеральных органов государственной власти в исключительной экономической зоне в части определения режима особой охраны относятся:

установление с учетом предложений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью, запретов и ограничений на использование водных биоресурсов, а также установление правил и норм воспроизводства водных биоресурсов;

защита и охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, предотвращение нарушения среды их обитания, условий размножения (нереста) и миграции; создание заповедников, заказников, заповедных зон и установление других особо охраняемых природных территорий.

Согласно пункту 1 статьи 76 Конвенции ООН по морскому праву **континентальный шельф** прибрежного государства включает в себя морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние.

Юрисдикция прибрежного государства на континентальном шельфе значительно уже, чем его права в исключительной экономической зоне. В соответствии с пунктом 1 статьи 77 Конвенции ООН по морскому праву прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях его разведки и разработки его природных ресурсов.

Таким образом, права прибрежного государства на континентальный шельф не затрагивают правового статуса покрывающих вод и воздушного пространства над этими водами (пункт 1 статьи 78 Конвенции ООН по морскому праву). Следовательно, хотя прибрежное государство и несет ответственность за воздействие на окружающую среду деятельности на морском дне, оно не наделено правами в области защиты и сохранения природной среды морского дна и недр шельфа. Полномочия прибрежных государств могут

распространяться на сидячие виды, но эти случаи ограничиваются сферой «исследования и использования» видов. Вместе с тем, при определении режима территориальных мер охраны морской среды возникают проблемы, связанные с отсутствием оформленных границ прибрежных пространств для многих государств, признанием морских границ одних государств другими государствами, неокончательным определением правового статуса и режима использования для ряда объектов (Каспийское море).

Статус **континентального шельфа** Российской Федерации, суверенные права и юрисдикция Российской Федерации на ее континентальном шельфе определены Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации».

В соответствии со статьей 5 данного Закона Российская Федерация на континентальном шельфе осуществляет юрисдикцию в отношении защиты и сохранения морской среды в связи с разведкой и разработкой минеральных ресурсов, рыболовством, захоронением отходов и других материалов, при этом права Российской Федерации на континентальный шельф не затрагивают правовой статус покрывающих его вод и воздушного пространства над этими водами.

В соответствии со статьей 6 данного Закона в компетенцию федеральных органов государственной власти на континентальном шельфе входят:

введение ограничений и особых условий пользования морским дном и его недрами на отдельных участках континентального шельфа в связи с перспективами освоения минеральных ресурсов, а также в местах нереста водных биоресурсов;

установление запретов и ограничений при использовании водных биоресурсов, а также установление правил и норм по воспроизводству водных биоресурсов;

защита и охрана редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, предотвращение нарушения среды их обитания, условий размножения (нереста) и миграции; создание заповедников, заказников, заповедных зон и установление других особо охраняемых природных территорий, в том числе примыкающих к курортам, лечебно-оздоровительным местностям и зонам отдыха на побережье, о чем сообщается в «Извещениях мореплавателям»;

обеспечение выполнения мероприятий, направленных на охрану континентального шельфа, его минеральных и водных биоресурсов, пресечение нарушений настоящего Федерального закона и международных договоров Российской Федерации, и привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении противоправных действий.

Согласно статье 86 Конвенции ООН по морскому праву ко всем частям, которые не входят ни в исключительную экономическую зону, ни в территориальное море или внутренние воды какого-либо государства, ни в архипелажные воды государства-архипелага, применяются положения об **открытом море**, которое открыто для всех государств, как прибрежных, так и не имеющих выхода к морю. Свобода открытого моря как

для прибрежных государств, так и для государств, не имеющих выхода к морю, включает свободу судоходства, свободу полетов, свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы, свободу возводить искусственные острова и другие установки, свободу рыболовства, свободу научных исследований с соблюдением определенных условий. Таким образом, в отношении открытого моря указанная Конвенция лишь регулирует определенные виды деятельности, при этом отсутствует какой-либо правовой механизм для комплексной и эффективной защиты определенного морского района открытого моря.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что режим особой охраны ООПТ может в полном объеме устанавливаться лишь во внутренних водах и территориальном море; в прилегающей зоне и исключительной экономической зоне государствам могут устанавливаться ограничения хозяйственной деятельности, не противоречащие общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам, и допускается создание ООПТ; на участки открытого моря полномочия государства по установлению режима особой охраны и использования не распространяются.

В Российской Федерации накоплен определенный опыт создания и функционирования ООПТ с включением морской акватории.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды», статья 58 которого определила в качестве мер, принимаемых для охраны природных объектов, создание особо охраняемых природных территорий, и Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», регулирующий создание и функционирование ООПТ, допускают включение водных объектов в границы ООПТ, в том числе создание ООПТ на морских акваториях.

Создание и функционирование именно морских особо охраняемых природных территорий предусмотрено Экологической доктриной Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р.

По состоянию на 1 января 2009 г. в Российской Федерации насчитывается: 101 государственный природный заповедник общей площадью 33,8 млн. га, из них морская акватория занимает 6,1 млн. га; 40 национальных парков (морской акватории нет); 69 государственных природных заказников федерального значения общей площадью 12,7 млн. га, из них морская акватория – 2,9 млн. га; 28 памятников природы федерального значения общей площадью 28,9 тыс. га (морской акватории нет).

Морские акватории имеют **13 государственных природных заповедников** (Большой Арктический (морская акватория – 980,934 тыс. га), Дагестанский (морская акватория – 18,485 тыс. га), Джугджурский (морская акватория – 53,700 тыс. га), Кандалакшский (морская акватория 49,583 тыс. га), Командорский (морская акватория – 3463,300 тыс. га), Корякский (морская акватория – 83,000 тыс. га), Кроноцкий (морская акватория – 135,000 тыс. га), Курильский (морская акватория – 1,166 тыс. га), Ненецкий (морская акватория – 181,900 тыс. га), Остров Врангеля (морская акватория – 1430,0 тыс. га), Поронайский (морская акватория

– 2,218 тыс. га), Сихотэ-Алиньский (морская акватория – 2,900 тыс. га), Дальневосточный морской (морская акватория – 63,0 тыс. га), **4 государственных природных заказника** (Земля Франца-Иосифа (морская акватория – 2600,0 тыс. га), Южно-Камчатский (морская акватория – 97,0 тыс. га), Малые Курилы (морская акватория – 25,2 тыс. га), Ненецкий (морская акватория – 120 тыс. га)).

Все вышеперечисленные ООПТ имеют в своем составе морские акватории в пределах внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации.

Вместе с тем понятие «морской особо охраняемой природной территории» российским законодательством не установлено.

Территориальные меры защиты морской среды не предусматривают создание специальных «морских» категорий ООПТ и специальных механизмов их создания.

При создании морских ООПТ может возникнуть ряд сложностей:

ценные природные комплексы, на которых предполагается образовать ООПТ, могут располагаться на участках с различным международным правовым режимом, и у прибрежного государства могут отсутствовать в полном объеме необходимые полномочия по введению ограничений, контролю за их соблюдением, преследованию нарушителей режима;

международный правовой режим исключительной экономической зоны и континентального шельфа не позволяет прибрежным государствам вводить любой желаемый режим особой охраны, пусть даже наиболее эффективный, применять к иностранным гражданам и юридическим лицам, нарушившим такой режим, специальные санкции, предусмотренные российским законодательством за нарушение режима особо охраняемых природных территорий;

полномочия по обеспечению режима особой охраны морской среды, закрепленные законодательством об ООПТ за государственными органами исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды в случае создания ООПТ, отраслевым законодательством (регулирующим вопросы охраны морской среды, рыболовства и сохранения водных биоресурсов, государственной безопасности и государственной границы) отнесены к полномочиям различных органов исполнительной власти.

В целях образования эффективно действующих морских ООПТ следует скоординировать деятельность указанных государственных органов исполнительной власти, предусмотреть создание специальных государственных инспекций, наделенных всеми необходимыми полномочиями в сфере охраны морской среды, а также обеспечить взаимодействие данных инспекций с вышеуказанными органами власти.

В целях повышения эффективности применения положений Закона об ООПТ к морским ООПТ **целесообразно предусмотреть специальный раздел, посвященный морским ООПТ, в котором:**

дать определение морской ООПТ, не противоречащее общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам, а также определениям, принятым Генеральной Ассамблеей МСОП - Всемирного союза охраны природы и Специальной группой технических экспертов по морским и прибрежным охраняемым районам Вспомогательного органа по научным техническим и технологическим консультациям Конвенции о биологическом разнообразии;

установить перечень категорий ООПТ, которые могут создаваться в различных морских участках, предусмотренных Конвенцией ООН по морскому праву и законодательством Российской Федерации;

предусмотреть порядок создания морских ООПТ в морских участках с различным международным правовым режимом;

установить особенности режима особой охраны и использования территории, а также ограничения хозяйственной и иной деятельности.

7. Возможность финансирования ООПТ из бюджетов разного уровня

Вопросы финансирования ООПТ регулируются Законом об ООПТ, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год.

В соответствии с пунктом 6 статьи 2 Закона об ООПТ, особо охраняемые природные территории федерального значения являются федеральной собственностью и находятся в ведении федеральных органов государственной власти.

В соответствии с пунктом 7 статьи 2, пунктом 1 статьи 11, пунктом 1 статьи 16, пунктами 3, 5, 8 статьи 22 Закона об ООПТ:

государственные природные заповедники и национальные парки относятся к ООПТ федерального значения, являются объектами исключительно федеральной собственности и создаются в форме финансируемых из федерального бюджета природоохранных учреждений;

государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения, государственные природные заказники федерального значения относятся к объектам федеральной собственности, финансируются за счет средств федерального бюджета, для обеспечения их функционирования создаются администрации.

На этом основании, в соответствии с пунктом 6 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением

вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

При этом государственные природные заповедники, национальные парки и государственные природные заказники являются ключевыми категориями ООПТ, занимают общую площадь около **55 млн. га** и расположены на территории **81 субъекта Российской Федерации**. Указанные федеральные ООПТ являются мощным структурообразующим фактором как для формирования экономики региона, так и для всех прилегающих к ним природных комплексов и экосистем, так как оказывают благоприятное влияние на состав атмосферного воздуха, гидрологический режим, сохранение и восстановление животного и растительного мира, поддержание экологического баланса. Для населения, проживающего на прилегающих к данным ООПТ территориях, близость ненарушенных природных комплексов имеет большое экологическое и рекреационное значение.

Интенсивное использование территорий национальных парков – в целях рекреации и туризма, государственных природных заповедников – в целях экологического просвещения и наблюдения за животными и государственных природных заказников – в целях рекреации, чрезмерный рост численности визитеров ООПТ оказывают существенное негативное воздействие на природные комплексы, приводит к захламлению территории. При значительной нехватке средств на природоохранные восстановительные мероприятия, выделяемых из федерального бюджета, рекреационная привлекательность ООПТ быстро снижается. При этом с сокращением количества туристов и экскурсантов в национальные парки, заповедники и заказники субъекты Российской Федерации недополучают существенный объем прямых доходов и налоговых поступлений в региональный бюджет.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 26.3.1. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в случае, если это участие предусмотрено федеральным законом.

Согласно пункту 1 (подпункт д) статьи 72 Конституции Российской Федерации окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и особо охраняемые природные территории находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, **внесение изменений в Закон об ООПТ о наделении субъектов Российской Федерации полномочиями участвовать в финансировании ООПТ федерального значения (в первую очередь, государственных природных заповедников, национальных парков и государственных природных заказников) позволит привлечь дополнительное финансирование ООПТ федерального значения**

из бюджетов субъектов Российской Федерации, но при этом не будет для них обязательным.

Представляется целесообразным внести поправки в пункт 1 статьи 11, пункт 1 статьи 16 и пункт 5 статьи 22 Закона об ООПТ, дополнив их абзацем следующего содержания:

«Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе участвовать в финансировании государственных природных заповедников/национальных парков/государственных природных заказников федерального значения за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.».

8. Возможность дополнительного привлечения средств для ООПТ из внебюджетных источников

Помимо финансирования ООПТ из средств бюджетов разных уровней Закон об ООПТ предусматривает возможность дополнительного привлечения средств из иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены следующие виды доходов бюджетов: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

При этом к неналоговым доходам бюджетов относятся, в том числе:

доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством о налогах и сборах;

средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия.

К безвозмездным поступлениям относятся, в том числе:

безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

В соответствии со статьей 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации к собственным доходам бюджетов относятся:

налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;

неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Пунктом 2 статьи 11 Закона об ООПТ установлено, что государственные природные заповедники распоряжаются в установленном порядке следующими средствами:

от научной, природоохранной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам государственных природных заповедников;

в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на территориях государственных природных заповедников;

от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования;

в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов.

Пунктом 3 статьи 11 Закона об ООПТ установлено, что штрафы, налагаемые в административном порядке за экологические правонарушения, взысканные по постановлениям должностных лиц государственных природных заповедников, поступают в самостоятельное распоряжение государственных природных заповедников и учитываются на отдельном балансе.

Пунктом 2 статьи 16 Закона об ООПТ установлено, что средствами национальных парков, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются средства, получаемые национальными парками:

от просветительской, рекреационной, научной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей возложенным на них задачам;

в качестве арендной платы, в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на территориях национальных парков;

от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования;

в порядке безвозмездной помощи и благотворительных взносов.

Пунктом 3 статьи 16 Закона об ООПТ установлено, что штрафы, налагаемые в административном порядке за экологические правонарушения, взысканные по постановлениям должностных лиц национальных парков, поступают в самостоятельное распоряжение национальных парков и учитываются на отдельном балансе.

Пунктом 2 статьи 20 Закона об ООПТ установлено, что средствами природных парков, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются следующие получаемые дирекциями природных парков средства:

в счет возмещения ущерба, причиненного в результате деятельности физических и юридических лиц;

от рекреационной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам природных парков;

в порядке безвозмездной помощи физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и международных организаций.

Пунктом 2 статьи 30 Закона об ООПТ установлено, что средствами дендрологических парков и ботанических садов, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются все получаемые дендрологическими парками и ботаническими садами средства:

в счет возмещения ущерба, причиненного в результате деятельности физических и юридических лиц;

от рекреационной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам дендрологических парков и ботанических садов;

в порядке безвозмездной помощи от физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и международных организаций.

Согласно пункту 1 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение лесного законодательства, установленное на лесных участках, находящихся в федеральной собственности, подлежат зачислению в федеральный бюджет,

за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, - в федеральный бюджет,

за нарушение законодательства Российской Федерации, не предусмотренного настоящим пунктом и пунктами 2 и 3 настоящей статьи, - в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа).

Согласно статьям 57 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации плата за негативное воздействие на окружающую среду поступает в неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Согласно пункту 6 статьи 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации суммы от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования, а также по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга по месту причинения вреда окружающей среде.

Таким образом, **ООПТ не могут распоряжаться в установленном порядке средствами в счет возмещения ущерба, причиненного природным комплексам и объектам, расположенным на ООПТ, от реализации конфискованных в установленном порядке орудий охоты, рыболовства и продукции незаконного природопользования,**

а также штрафами, налагаемыми в административном порядке за экологические правонарушения. Соответствующие изменения необходимо внести в Закон об ООПТ.

Вместе с тем, так как ведение эколого-просветительской работы, согласно пункту 2 статьи 9 Закона об ООПТ, относится к видам деятельности, допустимой на ООПТ, то средства, получаемые от такого направления эколого-просветительской деятельности, как экскурсии, посещение участков государственных природных заповедников, разрешенных для посещения в эколого-просветительских целях, могут быть отнесены к средствам государственных природных заповедников, которыми они распоряжаются в установленном порядке.

Так как согласно пункту 1 статьи 12 Закона об ООПТ национальные парки предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма, а согласно статье 13 данного Закона на национальные парки возлагаются, в том числе, задачи по экологическому просвещению населения и созданию условий для регулируемого туризма и отдыха, то средства, получаемые от таких видов деятельности, как экологическое просвещение, регулируемый туризм, отдых, могут быть отнесены к средствам национальных парков, которыми они распоряжаются в установленном порядке.

Так как согласно пункту 1 статьи 18 Закона об ООПТ природные парки предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях, а согласно пункту 3 данной статьи на природные парки возлагается, в том числе задача создания условий для отдыха (в том числе массового) и сохранения рекреационных ресурсов, то средства, получаемые от таких видов деятельности, как экологическое просвещение и регулируемый отдых, могут быть отнесены к средствам природных парков, которыми они распоряжаются в установленном порядке.

Дендрологические парки и ботанические сады являются единственной категорией ООПТ, которые имеют обширную правоприменительную практику нормы, установленной пунктом 2 статьи 30 Закона об ООПТ, взимают плату за посещение данных территорий и распоряжаются полученными от этого средствами.

Следовательно, **законодательное введение платы за посещение ООПТ не противоречит действующему законодательству Российской Федерации и позволяет внедрить новый для ООПТ механизм привлечения средств из внебюджетных источников. Целесообразно внести изменения в статьи 11, 16, 20, 28 Закона об ООПТ и законодательно закрепить, что средствами ООПТ, которыми они распоряжаются в установленном порядке является, в том числе, взимание платы за вход.**

РЕКОМЕНДАЦИИ

Для повышения эффективности реализации и расширения области применения Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», устранения основных имеющихся пробелов и противоречий данного законодательства гражданскому, земельному, лесному законодательству Российской Федерации и иным законодательным актам предлагается внести в данный Закон следующие концептуальные изменения:

1) Отменить установленное право собственности на ООПТ как объект гражданского права, сохранив многоуровневую систему ООПТ (федеральное, региональное и местное значение ООПТ и нахождение в ведении федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответственно);

2) Разграничить понятия «особо охраняемая природная территория» как «территория» и «государственное учреждение» с одноименным наименованием; разделить задачи ООПТ как ООПТ различных категорий и учреждений, созданных для обеспечения охраны и функционирования одноименных ООПТ, предусмотрев подготовку индивидуальных положений об ООПТ различных категорий и уставов указанных учреждений, которые должны утверждаться органами государственной власти, в ведении которых находятся ООПТ;

3) Разграничить понятия земля ООПТ и режим ООПТ; отнести все земли, занятые ООПТ разных уровней и категорий, к землям особо охраняемых природных территорий категории «земли особо охраняемых территорий и объектов» за исключением земель населенных пунктов, расположенных в границах ООПТ; данные земли отнести к земельным участкам особо охраняемых природных территорий категории «земли населенных пунктов» с ограниченным режимом использования земель;

4) Ввести норму, предусматривающую резервирование земель, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности; законодательно четко определить полномочия органов власти различных уровней в части резервирования земель в целях создания ООПТ;

5) Законодательно установить изъятие из оборота не только земель государственных природных заповедников, но земель в границах заповедных и особо охраняемых зон национальных парков и иных категорий ООПТ, в которых произведено функциональное зонирование; для земель в границах иных функциональных зон ООПТ (где произведено зонирование) и иных категорий ООПТ установить ограниченную оборотоспособность и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, предусмотреть ограничения в обороте;

6) Наряду с договором аренды земель ООПТ законодательно установить возможность заключения концессионных соглашений, в том числе возможность заключения договора о сервитуте;

7) Установить исчерпывающий перечень категорий ООПТ; исключить территории традиционного природопользования и лечебно-оздоровительные местности и курорты из перечня категорий ООПТ, признать их особо охраняемыми территориями, а земли, занятые ТТП и лечебно-оздоровительными местностями и курортами, исключить из состава земель ООПТ, сохранив их в составе категории особо охраняемых территорий и объектов; установить, памятники природы могут являться ООПТ местного значения;

8) Законодательно ввести определение ООПТ каждой категории;

9) Законодательно определить режим для каждой категории ООПТ;

10) Внести уточнения в Закон об ООПТ, касающиеся соотнесения понятий «земельный участок» и «лесной участок» и видов лесопользования на ООПТ для устранения возможности неправильной трактовки понятия «лесной участок»;

11) Внести в Закон об ООПТ изменения и дополнения, предусматривающие порядок образования, изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ различных категорий; разработать нормативные ведомственные акты, регламентирующие создание ООПТ различных категорий;

12) Внести в Закон об ООПТ изменения, касающиеся учреждения государственных природных заповедников и национальных парков; предусмотреть учреждение ООПТ решениями Правительства Российской Федерации;

13) Установить законодательно отнесение к полномочиям Правительства Российской Федерации вопросов образования ООПТ федерального значения и их охранных зон, к полномочиям субъектов Российской Федерации - вопросов образования ООПТ регионального значения и их охранных зон; установить образование охранных зон ООПТ федерального значения по согласованию с органами власти субъектов Российской Федерации, а охранных зон ООПТ регионального значения - с органами местного самоуправления;

14) Внести в пункт 4 статьи 2 Закона об ООПТ изменения, устанавливающие, что все особо охраняемые природные территории учитываются при подготовке документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, схем комплексного использования и охраны водных объектов.

15) Установить законодательно категории ООПТ, для которых охранные зоны образуются в обязательном порядке и ООПТ, для которых охранные зоны могут быть образованы, а также органы исполнительной власти, к полномочиям которых относится утверждение положений об охранных зонах ООПТ, устанавливающих перечень запрещенных и допустимых в их пределах виды хозяйственной и иной деятельности;

16) Законодательно предусмотреть порядок создания и функционирования биосферных полигонов, для чего:

уточнить понятие «биосферный полигон»,
установить порядок создания биосферных полигонов,
предусмотреть режим особой охраны и использования биосферных полигонов, включая функциональное зонирование его территории;

17) Внести поправки в Закон об ООПТ, предусмотрев возможность финансирования ООПТ из бюджетов разного уровня, дополнив соответствующие статьи данного Закона словами о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе участвовать в финансировании особо охраняемых природных территорий федерального значения за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации;

18) Внести поправки в Закон об ООПТ, предусмотрев возможность привлечения средств из внебюджетных источников, в том числе путем взимания платы за посещение ООПТ;

19) Привести вопросы образования и функционирования особо охраняемых природных территорий, имеющих международный статус, в соответствии с нормами международных договоров, стороной которых является Российская Федерация, для чего внести дополнения в раздел XI «Международные договоры в области особо охраняемых природных территорий» Закона об ООПТ, предусмотрев в нем:

установление перечня категорий ООПТ международного значения;
разграничения полномочий органов государственной власти по обеспечению регулирования деятельности ООПТ международного значения;
определение (формулировку) каждой категории ООПТ международного значения;
порядок включения территорий в международную систему охраняемых территорий каждой категории;
порядок представления (номинации) территорий для придания им статуса ООПТ международного значения;

особенности режима особой охраны и установленные ограничения для каждой категории ООПТ международного значения;

порядок изменения границ, статуса и режима особой охраны и использования каждой категории ООПТ международного значения;

20) Внести дополнения в Закон об ООПТ, предусмотрев в нем специальный раздел «Морские особо охраняемые природные территории», в котором:

дать определение морской ООПТ, не противоречащее общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам, а также определениям, принятым международными организациями;

установить перечень категорий ООПТ, которые могут создаваться в различных морских участках, предусмотренных Конвенцией ООН по морскому праву и законодательством Российской Федерации;

предусмотреть порядок создания морских ООПТ в морских участках с различным международным правовым режимом;

установить особенности режима особой охраны и использования территории, а также ограничения хозяйственной и иной деятельности.

21) Предусмотреть внесение изменений в смежное законодательство:

21.1) Внести изменения в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», исключив материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий, из перечней объектов, подлежащих государственной экологической экспертизе;

21.2) Внести дополнения в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», дополнив главу 6 данного Закона статьей 49.1 «Особо охраняемые природные территории», содержащей отсылочные нормы (в части сохранения водных биологических объектов на ООПТ различных категорий) к Закону об ООПТ;

21.3) Внести уточнения в Лесной кодекс Российской Федерации, касающиеся соотношения понятий «земельный участок» и «лесной участок» для устранения возможности неправильной трактовки понятия «лесной участок».

Предлагаемые изменения не меняют принципов особой охраны природных комплексов и объектов, так как не изменяются положения, касающиеся запрета и ограничения видов деятельности на ООПТ, а также их цели и задачи. При этом принятие изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» позволит установить четкие принципы и процедуру образования ООПТ, осуществлять эффективную охрану природных комплексов и объектов и их рациональное использование, обеспечить более высокий уровень организации научно-исследовательской и иных видов деятельности ООПТ, усовершенствовать работу по экологическому просвещению населения и развитию экологического туризма, стимулировать развитие местной инфраструктуры и привлечения в регионы инвестиций.

Принятие предлагаемых изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» повлечет за собой:

необходимость внесения изменений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в части приведения в соответствие актов Правительства Российской Федерации законодательству об особо охраняемых природных территориях и принятия ряда новых нормативных правовых актов,

необходимость принятия законов и внесения изменений в действующее законодательство субъектов Российской Федерации в сфере ООПТ, в том числе, в части определения категорий ООПТ регионального и местного значения;

необходимость принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области создания и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения в соответствии с вносимыми изменениями, а также осуществление контроля за их исполнением.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Особо охраняемые природные территории - участки земли, **участки водных объектов** и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий в целях сохранения уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере и контроля за изменением ее состояния, экологического воспитания населения.

Раздел I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях

1. Законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях основывается на соответствующих положениях Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2. Отношения, возникающие при использовании земель, водных, лесных и иных природных объектов или ресурсов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

3. Имущественные отношения в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, организации и функционирования федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование особо охраняемых природных территорий, и других природоохранных учреждений регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

Статья 2. Категории и виды особо охраняемых природных территорий

1. С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- б) национальные парки;
- в) природные парки;
- г) государственные природные заказники;
- д) памятники природы;
- е) дендрологические парки и ботанические сады

2. Законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, режим

особой охраны которых соответствует режиму категорий особо охраняемых природных территорий, указанный в части 1 настоящей статьи.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по установлению категорий особо охраняемых природных территорий определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения.

3. В целях защиты особо охраняемых природных территорий от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним участках земли и водного пространства могут создаваться охранные зоны или округа с регулируемым режимом хозяйственной деятельности.

4. Все особо охраняемые природные территории учитываются при разработке документов территориального планирования, подготовке лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, схем комплексного использования и охраны водных объектов, правил землепользования и застройки, а также схем землеустройства.

5. На основании принятых схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают решения о резервировании земель, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

6. Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение и находятся соответственно в ведении федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

7. Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Территории государственных природных заказников, дендрологических парков и ботанических садов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Территории памятников природы могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения, либо к особо охраняемым природным территориям местного значения. Природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения.

8. Земельные участки, иные природные комплексы и объекты в границах государственных природных заповедников, а также заповедных и особо охраняемых зон национальных парков изъяты из оборота и находятся в федеральной собственности. Земельные участки, иные природные комплексы и объекты в границах особо охраняемых природных территорий других категорий могут находиться в государственной, муниципальной или частной собственности и ограничены в обороте.

9. На одном участке территории, акватории водного объекта не может быть установлено более одной особо охраняемой природной территории.

Режим особой охраны (включая в установленных законодательством случаях функциональное зонирование) особо охраняемых природных территорий, имеющих общие границы, должен быть согласован.

10. Установление границ особо охраняемых природных территорий осуществляется в порядке, предусмотренном земельным законодательством. Земельные участки, участки водных объектов, лесные участки с особым режимом охраны и использования в границах особо охраняемых природных территорий подлежат государственному кадастровому учету.

11. Земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов относятся к землям особо охраняемых природных территорий категории земель особо охраняемых территорий и объектов за исключением случаев, определенных вторым абзацем данного пункта.

Допускается отнесение земель национальных парков и природных парков, занятых населенными пунктами, к зонам особо охраняемых территорий категории земель населенных пунктов. Данные земельные участки используются в соответствии с

требованиями и режимом особой охраны, установленными уполномоченными органами государственной власти в положениях об особо охраняемых природных территориях.

12. В случае включения особо охраняемой природной территории в состав особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, иные предусмотренные законодательством Российской Федерации территории и зоны, установленные границы и режим особой охраны особо охраняемой природной территории изменению не подлежат.

Статья 2.1. Порядок создания, преобразования и ликвидации особо охраняемых природных территорий.

1. Особо охраняемые природные территории могут быть созданы на землях и водных объектах.

Под преобразованием особо охраняемой природной территории понимается изменение категории особо охраняемой природной территории, ее границ или схемы функционального зонирования. Преобразование особо охраняемых природных территорий и изменение их охранных зон производится в том же порядке, что и их создание, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

2. Порядок создания и преобразования отдельных категорий особо охраняемых природных территорий федерального значения устанавливается Правительством Российской Федерации.

Порядок создания и преобразования особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ликвидация особо охраняемых природных территорий осуществляется в том же порядке, что и их создание.

3. Исключение земель и земельных участков в составе таких земель из земель особо охраняемых природных территорий допускается в случае, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного и иного особо ценного значения невозможно.

4. Решение о создании, преобразовании, ликвидации особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения принимается соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основании документов территориального планирования, утвержденных в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Изменение границ особо охраняемых природных территорий с уменьшением их площади не допускается.

5. В целях создания или расширения особо охраняемой природной территории земли, используемые гражданами или юридическими лицами, могут быть зарезервированы и изъяты, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд в порядке, предусмотренном земельным законодательством и настоящим Федеральным законом.

6. Резервирование и изъятие, в том числе выкуп земель и земельных участков в целях создания или преобразования особо охраняемой территории осуществляется в порядке, установленном земельным законодательством. Порядок резервирования и изъятия земель в целях создания или преобразования особо охраняемой территории определяется Правительством Российской Федерации.

7. Запрещается перевод земель или земельных участков, зарезервированных для целей, указанных в настоящей статье, из земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов в иные категории.

Статья 3. Управление и контроль в области обеспечения охраны и использования особо охраняемых природных территорий

1. Государственное управление и государственный контроль в области обеспечения охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляются Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

2. Государственное управление и государственный контроль в области обеспечения охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Управление и контроль в области обеспечения охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значения осуществляются органами местного самоуправления.

4. В случаях, установленных настоящим Федеральным законом, для обеспечения охраны и использования особо охраняемых природных территорий создаются учреждения либо иные некоммерческие организации.

Обеспечение охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляется федеральным государственным учреждением.

Обеспечение охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения осуществляется государственным учреждением либо иной некоммерческой организацией.

Обеспечение охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения осуществляется учреждением либо иной некоммерческой организацией.

Статья 4. Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, режиме особой охраны этих территорий, природопользователях, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

Государственный кадастр особо охраняемых природных территорий ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля за соблюдением соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов.

Порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Статья 5. Участие граждан и юридических лиц в организации, охране и использовании особо охраняемых природных территорий

Граждане и юридические лица, включая общественные и религиозные объединения, вправе оказывать содействие государственным органам в осуществлении мероприятий по организации, охране и использованию особо охраняемых природных территорий. Государственные органы учитывают при осуществлении этих мероприятий предложения граждан и общественных объединений.

Раздел II. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЗАПОВЕДНИКИ

Статья 6. Общие положения

1. Государственные природные заповедники включают компоненты природной среды (землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, растительный и животный мир и иные организмы), природные комплексы и природные объекты, важные для сохранения биологического разнообразия и имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие природные ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

2. Государственные природные заповедники находятся в ведении федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

3. Земли особо охраняемых природных территорий, отнесенных к категории государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности и изъяты из оборота.

Природные ресурсы и недвижимое имущество (земельные участки, лесные участки, водные объекты, участки недр, объекты животного и растительного мира) в границах государственных природных заповедников находятся в федеральной собственности и изъяты из оборота.

4. Обеспечение охраны и использования государственных природных заповедников осуществляется федеральными государственными учреждениями, имеющими единые с соответствующими государственными природными заповедниками наименования, в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Уставы федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, разрабатываются в соответствии с утвержденными индивидуальными положениями о соответствующих государственных природных заповедниках, и утверждаются в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

5. Недвижимое и иное имущество (за исключением указанных в пункте 2 настоящей статьи), необходимое федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование государственных природных заповедников, для выполнения установленных статьей 7 настоящего Федерального закона задач, находится в федеральной собственности и принадлежит указанным учреждениям на праве оперативного управления.

6. Земельные участки в границах государственных природных заповедников, предоставляются федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование государственных природных заповедников, на праве постоянного (бессрочного) пользования.

7. Запрещается изъятие из федеральной собственности, а также оборот названного в пунктах 3, 5 и 6 настоящей статьи имущества.

8. Особенности режима особой охраны государственного природного заповедника определяются в положении о нем.

Индивидуальные положения о государственных природных заповедниках утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся государственные природные заповедники.

9. Государственные природные заповедники не подлежат включению в границы особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, иных территорий и зон с особым режимом, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Статья 7. Задачи государственных природных заповедников

Создание государственных природных заповедников осуществляется для выполнения следующих задач:

- а) охрана природных комплексов и объектов территорий в целях поддержания их в естественном состоянии и сохранения биологического разнообразия;
- б) проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;
- в) осуществление экологического мониторинга в рамках государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга);
- г) экологическое просвещение.

Статья 8. Порядок образования государственных природных заповедников

1. Создание государственного природного заповедника осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Расширение территории государственного природного заповедника осуществляется в том же порядке.

2. Государственный природный заповедник учреждается решением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

3. Федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся вновь созданные государственные природные заповедники, определяет сроки и этапы формирования организационно-хозяйственной инфраструктуры,

соответствующей федеральному государственному учреждению, обеспечивающему охрану и использование государственного природного заповедника.

В период, предшествующий созданию этой инфраструктуры, контроль за соблюдением режима государственного природного заповедника осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. На прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с регулируемым режимом использования, установленным в положении о них.

5. Образование охранной зоны государственного природного заповедника и утверждение положений о них осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды по согласованию с государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых организованы соответствующие государственные природные заповедники.

Образование охранных зон государственных природных заповедников, расположенных во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и утверждение положений о них осуществляется Правительством Российской Федерации.

Статья 9. Режим особой охраны территорий государственных природных заповедников

1. На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике, в том числе:

а) действия, изменяющие гидрологический режим земель, нарушающие почвенный покров, выходы минералов, обнажений и горных пород;

б) размещение садоводческих, огороднических и дачных участков, кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

в) разработка месторождений полезных ископаемых, проведение изыскательских и иных работ, связанных с пользованием недрами;

г) проведение сплошных рубок лесных насаждений, сплав древесины, все виды использования лесов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

д) сенокошение, выпас и транзитный прогон сельскохозяйственных животных, размещение ульев и пчелиных семей, осуществление иных сельскохозяйственных работ, сбор и заготовка дикорастущих растений, грибов и их частей, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

е) строительство, реконструкция, капитальный ремонт и эксплуатация объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

ж) промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

з) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;

и) применение минеральных удобрений и химических средств защиты растений;

к) несанкционированное в соответствии с настоящим Федеральным законом нахождение, проход и проезд лиц и транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования;

л) сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных планами научных исследований в государственных природных заповедниках;

м) пролет летательных аппаратов ниже 2000 метров, а также преодоление звукового барьера над территорией государственного природного заповедника без согласования с федеральным государственным учреждением, обеспечивающим охрану и использование государственного природного заповедника, или федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление и государственный контроль государственного природного заповедника;

н) иная деятельность, нарушающая естественное развитие природных процессов, угрожающая состоянию природных комплексов и объектов, а также не связанная с выполнением задач государственного природного заповедника.

2. На территориях государственных природных заповедников допускаются мероприятия и деятельность, направленные на:

а) сохранение в естественном состоянии природных комплексов, восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия;

б) поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность;

в) предотвращение условий, способных вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам;

г) осуществление экологического мониторинга;

д) выполнение научно-исследовательских задач;

е) ведение эколого-просветительской работы;

ж) осуществление контрольно-надзорных функций.

2.1. В целях недопущения возникновения угрозы окружающей среде на территориях государственных природных заповедников допускается осуществление мероприятий, направленных на реабилитацию, рекультивацию, консервацию и (или) ликвидацию объектов, создающих такую угрозу, при условии наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы на проекты осуществления соответствующих работ.

3. В государственных природных заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы. Выделение таких участков, определение их размеров и места расположения осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Размеры этих участков определяются исходя из необходимости сохранения всего природного комплекса в естественном состоянии.

4. На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, допускается деятельность, направленная на обеспечение охраны и использования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, в том числе:

а) строительство, реконструкция и капитальный ремонт зданий, сооружений и коммуникаций, необходимых федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование государственных природных заповедников, для выполнения установленных статьей 7 настоящего Федерального закона задач;

б) ведение сельского хозяйства для обеспечения работников федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника и членов их семей продуктами питания;

в) выпас скота, принадлежащего работникам федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника, в том числе вышедшим на пенсию, а также иным гражданам, постоянно проживающим на территории государственного природного заповедника;

г) предоставление работникам федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника, в том числе вышедшим на пенсию, но проживающим на его территории служебных наделов (пахотной земли и сенокосов);

д) заготовка работниками федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника, а также гражданами, постоянно проживающими на его территории древесины для собственных нужд;

е) заготовка работниками федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника, а также гражданами, постоянно проживающими на его территории, пищевых лесных ресурсов для собственных нужд (без права продажи);

ж) любительское рыболовство;

з) организация и обустройство экскурсионных экологических троп и маршрутов;

и) размещение музеев природы и иных музейных экспозиций, информационных центров, демонстрационных вольерных комплексов, дендрариев, питомников по разведению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений.

4.1. На территориях государственных природных заповедников добывание объектов животного мира допускается только по разрешениям федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, осуществляющих государственное управление и государственный контроль государственных природных заповедников.

5. Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление и государственный контроль в области обеспечения охраны и использования природных заповедников, допускается при наличии разрешений данных органов государственной власти или федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, выдаваемых за плату или бесплатно в порядке, установленном Правительством Российской Федерации

Статья 10. Государственные природные биосферные заповедники

1. Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, включенные в международную систему биосферных резерватов ЮНЕСКО.

Включение в международную систему биосферных резерватов осуществляется в порядке, установленном соответствующей международной организацией, с учетом требований статьи 37.4 настоящего Федерального закона.

2. На территориях, прилегающих к государственным природным биосферным заповедникам и их охранным зонам, в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы, до представления номинации в ЮНЕСКО должны быть выделены территории биосферных полигонов в качестве зоны устойчивого природопользования (зоны сотрудничества), в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и использования.

Для государственных природных биосферных заповедников, получивших этот статус до вступления в силу данного положения настоящего федерального закона, зоны устойчивого природопользования (зоны сотрудничества) должны быть установлены в течение 18 месяцев с момента вступления в силу настоящего Федерального закона.

3. Организация биосферных полигонов и присоединение их к государственным природным биосферным заповедникам осуществляется Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. Режим особой охраны территории биосферного полигона устанавливается в соответствии с индивидуальным положением о государственном природном заповеднике, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Статья 11. Особенности правового положения федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников

1. Федеральное государственное учреждение, обеспечивающее охрану и использование государственного природного заповедника, учреждается решением Правительства Российской Федерации.

Предмет, цели, задачи и особенности деятельности федерального государственного учреждения, созданного для обеспечения охраны и использования государственного природного заповедника определяются уставом федерального государственного учреждения, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области

охраны окружающей среды, в ведении которого находится государственный природный заповедник.

2. Деятельность федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, финансируется за счет:

средств федерального бюджета,
средств бюджетов субъектов Российской Федерации,
средств местных бюджетов,
внебюджетных средств, получаемых в виде безвозмездной помощи, благотворительных взносов и грантов,

средств, получаемых федеральными государственными учреждениями от научной, природоохранной, рекламно-издательской, эколого-просветительской, экскурсионной и иной деятельности, не противоречащей задачам государственных природных заповедников, установленным статьей 7 настоящего Федерального закона.

Средства, получаемые федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование государственных природных заповедников, подлежат зачислению на специальные счета данных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Федеральные государственные учреждения, обеспечивающие охрану и использование государственных природных заповедников, вправе иметь собственную символику (флаги, вымпелы, эмблемы и другие), порядок утверждения, использования и охраны которых определяется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. Использование изображений природных и историко-культурных комплексов и объектов, находящихся на территориях государственных природных заповедников, а также названий и символики федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, в коммерческих целях осуществляется с разрешения федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников.

5. Федеральное государственное учреждение, обеспечивающее охрану и использование государственного природного заповедника, может выступать учредителем и участвовать в деятельности фондов, ассоциаций и иных организаций, способствующих развитию государственных природных заповедников.

Раздел III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРКИ

Статья 12. Общие положения

1. Национальные парки включают компоненты природной среды (землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, растительный и животный мир и иные организмы), природные комплексы и природные объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских, научных, культурных, рекреационных целях, в том числе для регулируемого туризма.

2. Национальные парки находятся в ведении федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

3. Земли особо охраняемых природных территорий, отнесенных к категории национальных парков, находятся в федеральной собственности, за исключением земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

Природные ресурсы и недвижимое имущество (земельные участки, лесные участки, водные объекты, участки недр, объекты животного и растительного мира), в границах национальных парков, за исключением указанных в абзаце первом настоящего пункта, находятся в федеральной собственности и изъяты из оборота.

4. Особенности режима особой охраны национального парка определяются в положении о нем.

Индивидуальные положения о национальных парках утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся национальные парки.

5. Обеспечение охраны и использования национальных парков осуществляются федеральными государственными учреждениями, имеющими единые с соответствующими национальными парками наименования, в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

6. Уставы федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков, разрабатываются в соответствии с утвержденными индивидуальными положениями о соответствующих национальных парках, и утверждаются в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

7. Недвижимое и иное имущество (за исключением земельных участков, лесных участков, водных объектов, участков недр, объектов животного мира находящихся на территории национальных парков), необходимое федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование национальных парков, для выполнения установленных статьей 13 настоящего Федерального закона задач, находится в федеральной собственности и принадлежит указанным учреждениям на правах оперативного управления.

8. Земельные участки в границах национальных парков, находящиеся в федеральной собственности, предоставляются федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование национальных парков, на праве постоянного (бессрочного) пользования.

9. Находящиеся в границах национальных парков объекты исторического и культурного наследия, государственная охрана которых осуществляется в установленном порядке, находятся в федеральной собственности и передаются федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование национальных парков, на правах оперативного управления по согласованию с государственным органом охраны памятников истории и культуры.

10. Запрещается изъятие из федеральной собственности, а также оборот имущества, указанного в пунктах 7, 8 и 9 настоящей статьи.

11. В целях, не противоречащих режиму особой охраны национального парка, на его территории по согласованию с федеральным государственным учреждением, обеспечивающим охрану и использование национального парка, могут быть установлены публичные и частные сервитуты в порядке, предусмотренном земельным и гражданским законодательством.

Статья 13. Задачи национальных парков

Создание национальных парков осуществляется для выполнения следующих задач:

- а) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;
- б) сохранение историко-культурных объектов;
- в) экологическое просвещение;
- г) обеспечение рекреационной деятельности, в том числе регулируемого туризма;
- д) проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;
- е) осуществление экологического мониторинга в рамках государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга);
- ж) восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Статья 14. Порядок создания национальных парков

1. Создание национального парка осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Изменение границ национального парка осуществляется в том же порядке.

2. Национальный парк учреждается решением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, согласованному с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

3. Изменение границ национального парка с уменьшением его площади не допускается.

Исключение земель и земельных участков в составе таких земель из земель национального парка допускается в случае, если их использование по целевому назначению

ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного и иного особо ценного значения невозможно.

4. В целях защиты национальных парков от неблагоприятных антропогенных воздействий вокруг них образуются охранные зоны с регулируемым режимом использования, установленным в положениях о них.

Образование охранных зон национальных парков и утверждение положений о них осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды по согласованию с государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых организованы соответствующие национальные парки.

Образование охранных зон национальных парков, расположенных во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации и утверждение положений о них осуществляется Правительством Российской Федерации.

Статья 15. Режим особой охраны территорий национальных парков

1. На территориях национальных парков устанавливается дифференцированный режим особой охраны с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. Исходя из указанных особенностей на территориях национальных парков могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе:

а) заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территории;

б) особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов и на территории которой допускается регулируемое посещение;

в) познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;

г) рекреационная, в том числе предназначенная для отдыха, развития физической культуры и спорта обслуживания посетителей, размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей

д) охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;

е) обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;

ж) хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

з) традиционного неистощительного природопользования, не нарушающего режим особой охраны национального парка, и предназначенная для обеспечения жизнедеятельности местного населения, в пределах которой допускаются традиционная хозяйственная деятельность и связанные с ней виды природопользования;

и) ограниченной хозяйственной деятельности лиц, земельные участки которых при образовании (расширении) национального парка были включены в его границы без изъятия из хозяйственного использования.

2. На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, объектам культурного наследия и которая противоречит задачам национального парка, в том числе:

а) действия, изменяющие гидрологический режим земель, а также нарушающие почвенный покров и геологические обнажения;

б) размещение садоводческих, огороднических и дачных участков, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

в) разработка месторождений полезных ископаемых, а также проведение изыскательских и иных работ, связанных с пользованием недрами;

г) сплав древесины, заготовка древесины (за исключением заготовки древесины гражданами для собственных нужд), заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство (кроме зон традиционного экстенсивного природопользования), заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), других недревесных лесных ресурсов (за исключением заготовки гражданами таких ресурсов для собственных нужд), деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира;

д) транзитный прогон сельскохозяйственных животных вне дорог общего пользования;

е) строительство, реконструкция, капитальный ремонт и эксплуатация объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

ж) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;

з) нахождение, проход и проезд лиц и транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования без разрешения федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды или федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование соответствующего национального парка;

и) сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных тематикой и планами научных исследований в национальных парках;

к) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность;

л) организация за пределами отведенных для этого мест рекреационной деятельности (включая размещение мест отдыха и разведение костров), массовых спортивных и зрелищных мероприятий;

м) деятельность, противоречащая задачам национального парка и режиму особой охраны его территории, установленному в индивидуальном положении о данном национальном парке.

3. В соответствующих функциональных зонах национального парка допускается следующая деятельность, осуществляемая в соответствии с индивидуальным положением о национальном парке:

а) строительство, капитальный ремонт и реконструкция зданий, сооружений и коммуникаций, необходимых федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование национальных парков, для выполнения установленных статьей 13 настоящего Федерального закона задач, а также для обеспечения функционирования населенных пунктов, расположенных в границах национальных парков;

б) организация и обустройство экскурсионных экологических троп и маршрутов;

в) размещение музеев природы и иных музейных экспозиций, информационных центров для посетителей, демонстрационных вольерных комплексов, дендрариев, питомников по разведению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений;

г) по решению Правительства Российской Федерации строительство, реконструкция и капитальный ремонт физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических объектов и связанных с ними объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.

3.1. Земельные участки в границах заповедной и особо охраняемой зон национального парка изымаются из оборота.

3.2. На территориях национальных парков добывание объектов животного мира в научных и регуляторных целях допускается по разрешению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся национальные парки.

В целях предотвращения возникновения угрозы окружающей среде на территориях национальных парков допускается осуществление мероприятий, направленных на экологическую реабилитацию, рекультивацию, консервацию и (или) ликвидацию объектов, создающих такую угрозу, при условии наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы на проекты осуществления соответствующих работ.

На территориях национальных парков нахождение и проезд транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования, а также пребывание в границах заповедных зон национальных парков граждан, не являющихся работниками федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков, или

должностных лиц, не являющихся сотрудниками федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление и государственный контроль соответствующих национальных парков, допускается при наличии разрешений данных органов исполнительной власти или федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков.

4. С федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды согласовываются вопросы социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся на территориях соответствующих национальных парков и их охранных зон.

5. Дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

6. Порядок взимания платы за посещение национальных парков устанавливается Правительством Российской Федерации.

Статья 16. Особенности правового положения федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков

1. Федеральное государственное учреждение, обеспечивающее охрану и использование национального парка, учреждается решением Правительства Российской Федерации.

Предмет, цели, задачи и особенности деятельности федерального государственного учреждения, созданного для обеспечения охраны и использования национального парка, определяются уставом федерального государственного учреждения, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находится национальный парк.

2. Деятельность федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков, финансируется за счет:

средств федерального бюджета, а
средств бюджетов субъектов Российской Федерации,
средств местных бюджетов,
внебюджетных средств, получаемых в виде безвозмездной помощи,
благотворительных взносов и грантов,

средств, получаемых ими от просветительской, рекреационной, научной, рекламной, издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам национальных парков, установленным статьей 13 настоящего Федерального закона.

Средства, получаемые федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование национальных парков, подлежат зачислению на специальные счета данных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Федеральные государственные учреждения, обеспечивающие охрану и использование национальных парков, вправе иметь собственную символику (флаги, вымпелы, эмблемы и другие), порядок утверждения, использования и охраны которых определяется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. Использование изображений природных и историко-культурных комплексов и объектов, находящихся на территориях национальных парков, а также названий и символики федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков, осуществляется с разрешения соответствующих федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национального парка.

5. Федеральное государственное учреждение, обеспечивающее охрану и функционирование национального парка, может выступать учредителем и участвовать в деятельности фондов, ассоциаций и иных организаций, способствующих развитию национальных парков.

Статья 17. Организация рекреационной деятельности на территориях национальных парков

1. Организация рекреационной деятельности на территориях национальных парков осуществляется в соответствии с режимом особой охраны национальных парков федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование национальных парков, юридическими и физическими лицами, на основании соответствующих договоров с указанными федеральными государственными учреждениями.

2. В целях осуществления рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной, земельные участки в соответствующих функциональных зонах, установленных федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся национальные парки, могут предоставляться юридическим лицам в аренду. В случаях, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации, данные земельные участки могут предоставляться юридическим лицам в безвозмездное срочное пользование на условиях, определенных соответствующими договорами, заключаемыми с уполномоченным Правительством Российской Федерации органом исполнительной власти, в соответствии с земельным законодательством с учетом положений настоящего Федерального закона.

3. Договор аренды, безвозмездного срочного пользования земельного участка национального парка подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Раздел IV. ПРИРОДНЫЕ ПАРКИ

Статья 18. Общие положения

1. Природные парки включают в себя компоненты природной среды (землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, растительный и животный мир и иные организмы), природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и имеющие природоохранное, просветительское и рекреационное значение.

Для организации охраны природных парков и рекреационной деятельности органом государственной власти субъекта Российской Федерации создаются некоммерческие организации.

2. Территории природных парков располагаются на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Земельные участки в границах природного парка предоставляются государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование природных парков, в постоянное (бессрочное) пользование. В границы природного парка могут быть включены земельные участки иных пользователей, а также собственников.

3. Создание природного парка осуществляется для выполнения следующих задач:

а) сохранение природной среды, природных ландшафтов;

б) создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов;

в) разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

4. Обеспечение охраны и использования природных парков осуществляется государственными учреждениями, имеющими единые с соответствующими природными парками наименования, в порядке, установленном государственными органами власти субъектов Российской Федерации.

Уставы государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование природных парков, разрабатываются в соответствии с утвержденными индивидуальными положениями о соответствующих природных парках органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статья 19. Порядок образования природных парков

1. Решение об образовании природных парков принимают органы государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Статья 20. Особенности правового положения государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование природных парков

1. Государственные учреждения, обеспечивающие охрану и использование природных парков, являются юридическими лицами, которые не имеют в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли, то есть являются некоммерческими организациями и создаются в форме финансируемого за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации природоохранного учреждения.

2. Средствами, которыми они распоряжаются в установленном порядке, являются следующие:

а) от рекреационной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам природных парков;

б) в порядке безвозмездной помощи физических и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и международных организаций.

3. Порядок взимания платы за посещение природных парков устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 21. Режим особой охраны территорий природных парков

1. На территориях природных парков устанавливаются различные режимы особой охраны и использования в зависимости от экологической и рекреационной ценности природных участков.

2. В целях обеспечения дифференцированного режима охраны на территориях природных парков могут быть выделены заповедные, особо охраняемые, рекреационные зоны, зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов, иные функциональные зоны.

3. На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности территорий природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры, в том числе:

а) разработка месторождений полезных ископаемых, а также проведение изыскательских и иных работ, связанных с пользованием недрами (кроме случаев, установленных статьей 19 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах»);

б) распашка земель;

в) проведение сплошных рубок лесных насаждений;

г) заготовка древесины (за исключением заготовки древесины гражданами для собственных нужд), заготовка живицы;

д) сплав древесины;

е) взрывные работы;

ж) предоставление земельных участков под индивидуальную застройку, а также для садоводства и огородничества;

з) проведение гидромелиоративных и ирригационных работ;

и) строительство, капитальный ремонт и реконструкция объектов капитального строительства, не связанных с выполнением задач природных парков, установленных пунктом 3 статьи 18 настоящего Федерального закона;

к) размещение мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

л) применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста;

м) промысловая, спортивная и любительская охота;

н) промышленное рыболовство;

- о) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность и палеонтологических объектов;
- п) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;
- р) организация за пределами отведенных для этого мест рекреационной деятельности (включая размещение мест отдыха и разведение костров);
- с) нахождение и проезд транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования без разрешения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование соответствующего природного парка.

3.1. На территориях природных парков, где проживают коренные малочисленные народы, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания данных народов и сохранение традиционного образа их жизни.

5. С государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование природных парков, согласовываются вопросы социально-экономической деятельности юридических лиц, расположенных на территориях природных парков и их охранных зон, а также проекты развития населенных пунктов.

6. Особенности режима особой охраны природного парка, включая функциональное зонирование, устанавливаются в индивидуальном положении о природном парке, утверждаемым органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

7. В целях защиты природных парков от неблагоприятных антропогенных воздействий вокруг них образуются охранные зоны с регулируемым режимом использования, установленным в положениях о них.

Образование охранных зон природных парков и утверждение положений о них осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Раздел V. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРИРОДНЫЕ ЗАКАЗНИКИ

Статья 22. Общие положения

1. Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса.

2. Объявление территории государственным природным заказником допускается как с изъятием, так и без изъятия у пользователей, владельцев и собственников земельных участков.

3. Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения.

4. Государственные природные заказники могут иметь различный профиль, в том числе быть:

- а) комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);
- б) биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении;
- в) палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;
- г) гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;
- д) геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

5. Государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Обеспечение охраны и использования государственных природных заказников федерального значения осуществляются федеральными государственными учреждениями,

имеющими единые с соответствующими особо охраняемыми природными территориями наименования, учреждаемыми решением Правительства Российской Федерации.

Предмет, цели, задачи и особенности деятельности федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заказника федерального значения, определяются уставом федерального государственного учреждения, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Деятельность указанных федеральных государственных учреждений финансируется за счет:

средств федерального бюджета,
средств бюджетов субъектов Российской Федерации,
средств местных бюджетов,
внебюджетных средств, полученных в виде безвозмездной помощи, благотворительных взносов и грантов,

средств, получаемых данными федеральными государственными учреждениями от деятельности, не противоречащей задачам национальных парков, осуществляемой в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Управление государственными природными заказниками федерального значения может осуществляться федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков.

6. Подчиненность и порядок финансирования «государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заказников регионального значения, определяются соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 23. Порядок образования государственных природных заказников

1. Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

2. Государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по образованию государственных природных заказников определяются с учетом предусмотренных федеральным законом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения.

3. Государственные природные заказники не могут располагаться на территориях государственных природных заповедников и национальных парков. Реорганизация, ликвидация и изменение границ государственных природных заказников производится в том же порядке, что и их образование.

4. Создание государственного природного заказника на земельных участках (участках акватории водного объекта), находящихся в федеральной собственности, осуществляется решением государственного органа власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральными органами власти.

Статья 24. Режим особой охраны территорий государственных природных заказников

1. На территориях государственных природных заказников полностью или частично, постоянно или временно запрещается или ограничивается хозяйственная, рекреационная и иная деятельность, причиняющая вред природным комплексам и их компонентам, противоречащая задачам государственных природных заказников, в том числе:

а) разработка месторождений полезных ископаемых, а также проведение изыскательских и иных работ, связанных с пользованием недрами (кроме случаев,

установленных статьей 19 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах»)

- б) распашка земель;
- в) проведение сплошных рубок лесных насаждений;
- г) заготовка древесины, заготовка живицы и иные виды использования лесов;
- д) сплав древесины;
- е) сенокошение, выпас и транзитный прогон сельскохозяйственных животных, размещение ульев и пасек, заготовка и сбор дикорастущих растений, грибов и их частей;
- ж) промысловая, спортивная и любительская охота;
- з) промышленное, любительское и спортивное рыболовство, иные виды пользования водными биоресурсами;
- и) сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, а также палеонтологических объектов;
- к) предоставление земельных участков под застройку, а также для садоводства и огородничества;
- л) проведение гидромелиоративных и ирригационных работ;
- м) строительство, капитальный ремонт и реконструкция объектов капитального строительства;
- н) применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста;
- о) взрывные работы;
- п) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;
- р) нахождение и движение транспортных средств, судов и иных плавсредств, устройство туристических стоянок и лагерей, иные формы отдыха населения.

2. На территориях государственных природных заказников с учетом их природных и иных особенностей может устанавливаться дифференцированный режим особой охраны территории и могут быть выделены различные функциональные зоны.

3. Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. Задачи и особенности режима особой охраны конкретного государственного природного заказника регионального значения определяются положением о нем, утверждаемым органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.

5. На территориях государственных природных заказников в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов допускается ведение лицами, относящимися к таким народам, традиционного природопользования и традиционного образа жизни.

6. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать режим особой охраны, установленный в государственных природных заказниках.

Раздел VI. ПАМЯТНИКИ ПРИРОДЫ

Статья 25. Общие положения

1. Памятники природы - уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

2. Памятники природы могут быть федерального, регионального или местного значения.

Статья 26. Порядок признания территорий, занятых памятниками природы, особо охраняемыми природными территориями

1. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

2. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями регионального значения соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2.1. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы местного значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями местного значения органами местного самоуправления.

3. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении.

Передача памятников природы федерального, регионального и местного значения и их территорий под охрану собственников или пользователей земельных участков, на которых находятся памятники природы, оформление охранного обязательства, паспорта и других документов осуществляются соответственно федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

4. Объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

Статья 27. Режим особой охраны территорий памятников природы

1. На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

2. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

3. Расходы собственников, владельцев и пользователей указанных земельных участков на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы федерального или регионального значения возмещаются за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также средств внебюджетных фондов.

Раздел VII. ДЕНДРОЛОГИЧЕСКИЕ ПАРКИ И БОТАНИЧЕСКИЕ САДЫ

Статья 28. Общие положения

1. В дендрологических парках и ботанических садах в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира создаются коллекции растений и осуществляется научная, учебная и просветительская деятельность.

Территория дендрологических парков и ботанических садов предназначаются для выполнения указанных в настоящем пункте задач.

Охрана и использование дендрологических парков и ботанических садов осуществляется научно-исследовательскими, образовательными и иными организациями. Земельные участки, на которых расположены дендрологические парки и ботанические сады, предоставляются организациям, обеспечивающим их охрану и использование, в постоянное (бессрочное) пользование.

2. Находящиеся на балансе учреждений, обеспечивающих охрану и использование дендрологических парков и ботанических садов, здания, сооружения и помещения, необходимые для обеспечения их деятельности, приватизации не подлежат.

3. Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального и регионального значения и учреждаются соответственно решением Правительства Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Статья 29. Режим особой охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов

1. На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

2. На территориях дендрологических парков и ботанических садов могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе:

1) экспозиционная, посещение которой разрешается в порядке, определенном некоммерческими организациями, обеспечивающими функционирование дендрологических парков или ботанических садов;

2) научно-экспериментальная, доступ в которую имеют только научные сотрудники некоммерческих организаций, обеспечивающих функционирование дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;

3) административная.

3. Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны дендрологических парков и ботанических садов определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.

Статья 30. Финансирование дендрологических парков и ботанических садов

1. Финансирование дендрологических парков и ботанических садов осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и других не запрещенных законом источников.

Раздел VIII. ЛЕЧЕБНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫЕ МЕСТНОСТИ И КУРОРТЫ

Утратил силу

Раздел IX. ОРГАНИЗАЦИЯ ОХРАНЫ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 33. Охрана природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков

1. Охрана природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, работники которой входят в штат федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков.

2. Директора федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков, и их заместители являются соответственно главными государственными инспекторами и их

заместителями по охране территорий этих государственных природных заповедников и национальных парков.

Статья 34. Права государственных инспекторов по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков

1. Работники федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков, являющиеся государственными инспекторами по охране территорий этих государственных природных заповедников и национальных парков, в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют право:

а) проверять у лиц, находящихся на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, разрешение на право пребывания на указанных особо охраняемых природных территориях;

б) проверять документы на право осуществления природопользования и иной деятельности на прилегающих к территориям государственных природных заповедников и национальных парков территориях охранных зон;

в) задерживать на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон лиц, нарушивших законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы;

г) направлять материалы о привлечении лиц, виновных в нарушениях установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков, к административной ответственности;

д) изымать у нарушителей законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства, а также соответствующие документы;

е) производить на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон досмотр транспортных средств, личных вещей;

ж) беспрепятственно посещать любые объекты, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон, для проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;

2. Главным государственным инспекторам и их заместителям по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков предоставляется также право:

а) запрещать хозяйственную и иную деятельность, не соответствующую установленному режиму государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон;

б) налагать административные взыскания за нарушения законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;

в) предъявлять иски физическим и юридическим лицам о взыскании в пользу государственных природных заповедников и национальных парков средств в счет возмещения ущерба, нанесенного природным комплексам и объектам государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон в результате нарушений установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков;

г) в случаях, предусмотренных действующим законодательством, направлять материалы о нарушениях законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях в правоохранительные органы.

3. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков пользуются также всеми правами должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор (государственных лесных инспекторов), и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков при исполнении служебных обязанностей имеют право применять в установленном порядке специальные средства - наручники, резиновые

палки, слезоточивый газ, устройства для принудительной остановки транспорта, служебных собак.

5. Государственным инспекторам по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков при осуществлении возложенных на них настоящим Федеральным законом задач разрешено ношение служебного огнестрельного оружия и личного охотничьего оружия при исполнении служебных обязанностей.

Порядок приобретения, хранения и применения служебного огнестрельного оружия регулируется действующим законодательством.

6. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков бесплатно обеспечиваются форменным обмундированием со знаками различия и средствами индивидуальной защиты, обеспечивающими личную безопасность.

7. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков подлежат обязательному государственному страхованию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 35. Охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения

1. Охрана территорий природных парков, государственных природных заказников и других особо охраняемых природных территорий осуществляется государственными органами, в ведении которых они находятся, в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Работники, осуществляющие охрану территорий государственных природных заказников федерального значения, пользуются теми же правами, что и государственные инспектора по охране государственных природных заповедников и национальных парков.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять охрану особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения через специально созданные для этой цели структурные подразделения, наделенные соответствующими полномочиями.

Раздел X. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ РЕЖИМА ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 36. Ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий

1. Законодательством Российской Федерации устанавливается уголовная, административная, имущественная, дисциплинарная ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий.

2. Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на их восстановление.

Раздел XI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Статья 37. Особо охраняемые природные территории международного значения

1. К особо охраняемым природным территориям международного значения относятся:

а) участки всемирного природного наследия - особо охраняемые природные территории, включенные в Список всемирного наследия ЮНЕСКО в соответствии с нормами Конвенции об охране культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г.;

б) водно-болотные угодья, включенные в Список водно-болотных угодий международного значения в соответствии с нормами Конвенции о водно-болотных угодьях,

имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1972 г.;

в) государственные природные биосферные заповедники и биосферные резерваты, включенные в международную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО в соответствии с Программой ЮНЕСКО «Человек и биосфера»;

г) иные особо охраняемые природные территории, имеющие международный статус в соответствии с нормами международных договоров, стороной которых является Российская Федерация.

2. Изъятие земель, перевод земель из одной категории в другую, изменение границ, изменение категории, изменение режима особой охраны особо охраняемых природных территорий международного значения осуществляется Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из соответствующих международных договоров Российской Федерации, независимо от категории и подчиненности особо охраняемых природных территорий международного значения и в соответствии с нормами международных договоров и законодательства Российской Федерации.

Статья 37.1. Участки всемирного природного наследия

1. Участки всемирного природного наследия - особо охраняемые природные территории, включенные в Список всемирного наследия ЮНЕСКО в соответствии с положениями Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, в границах которых имеются:

а) природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки;

б) геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, представляющие ареал объектов животного и растительного мира, находящихся под угрозой исчезновения, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или сохранения;

в) природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, сохранения биологического разнообразия или природной красоты.

2. Участками всемирного природного наследия могут быть объявлены особо охраняемые природные территории любой категории и подчиненности по представлению Правительства Российской Федерации в соответствии с требованиями и процедурами Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия. Материалы, обосновывающие включение особо охраняемых природных территорий Российской Федерации в Список всемирного природного наследия, готовит федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из данной Конвенции в части природного наследия.

3. На особо охраняемых природных территориях, включенных в Список всемирного наследия, запрещается любая деятельность и/или преднамеренные действия, которые могли бы причинить прямо или косвенно ущерб культурному и природному наследию на данной территории.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной деятельности, граждане и общественные организации должны принимать все возможные меры по охране и сохранению природных и культурных объектов особо охраняемых природных территорий, включенных в Список всемирного наследия, и способствовать недопущению включения участков всемирного природного наследия Российской Федерации в Список всемирного наследия под угрозой.

4. Любые изменения границ, статуса и режима особой охраны особо охраняемых природных территорий, включенных в Список всемирного наследия, независимо от их категории и подчиненности могут осуществляться на основании заключения государственной экологической экспертизы исключительно федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в

части природного наследия, по согласованию с органами и организациями, уполномоченными на обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из данной Конвенции.

Статья 38.2. Водно-болотные угодья международного значения

1. Под водно-болотными угодьями международного значения понимаются районы болот, фенов, торфяных угодий или водоемов - естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров, включенные в Список водно-болотных угодий международного значения Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г. на основании их международного значения с точки зрения экологии, ботаники, зоологии, лимнологии или гидрологии и в первую очередь, имеющие международное значение в качестве местообитаний водоплавающей птицы в любой сезон.

2. Особо охраняемые природные территории любой категории и значения, а также иные земли, отвечающие критериям Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г., могут быть объявлены водно-болотными угодьями международного значения по инициативе и представлению Правительства Российской Федерации в соответствии с требованиями и процедурами Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г. Материалы обоснования включения особо охраняемых природных территорий и иных земель Российской Федерации в Список водно-болотных угодий международного значения готовит федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из данной Конвенции.

3. На особо охраняемых природных территориях и иных землях, включенных в Список водно-болотных угодий международного значения, запрещается любая деятельность и/или преднамеренные действия, которые могли бы причинить прямо или косвенно ущерб гидрологическому режиму, экосистемам, природным комплексам водно-болотных угодий и местообитаниям водоплавающей птицы.

4. Любые изменения границ, статуса и режима специальной охраны водно-болотных угодий международного значения, инициирование исключения их из Списка водно-болотных угодий международного значения независимо от статуса и принадлежности включенных в их состав земель, могут осуществляться на основании заключения государственной экологической экспертизы исключительно федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, по согласованию с органами и организациями, уполномоченными на обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из данной Конвенции.

5. В случае исключения из Списка водно-болотных угодий международного значения или сокращения размеров водно-болотного угодья, включенного в Список, должна быть обеспечена, насколько это возможно, компенсация потери ресурсов водно-болотных угодий в частности за счет создания дополнительных природных резерватов для водоплавающих птиц, а также обеспечения защиты достаточной части территории первоначального их местообитания в данном районе или где-либо в другом месте.

6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, в ведении которых находятся особо охраняемые природные территории, включенные в Список водно-болотных угодий международного значения незамедлительно информирует федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, о любых изменениях, связанных с режимом использования и охраны этих территорий.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих

международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, незамедлительно информирует Секретариат данной Конвенции о любых изменениях, связанных с исключением из Списка или сокращением площади водно-болотного угодья, включенного в Список.

38.3. Биосферные резерваты

1. Биосферный резерват – сухопутные или морские территории, или их комбинация, в том числе особо охраняемые природные территории, признанные на международном уровне в рамках деятельности программы Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) «Человек и Биосфера».

2. Территории, номинируемые для включения в сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО, должны отвечать требованиям программы «Человек и Биосфера» и выполнять следующие функции:

- обеспечивать сохранение разнообразия генетических ресурсов, видов и экосистем;
- способствовать реализации принципов устойчивого экономического и социального развития;

- поддерживать демонстрационные проекты, программы экологического просвещения и обучения, научные исследования и программы экологического мониторинга на местном, национальном и глобальном уровнях.

3. Территория биосферного резервата включает следующие функциональные зоны:

- заповедная зона (зона ядра), имеющая статус особо охраняемой природной территории, предназначенная для долгосрочного сохранения биологического разнообразия, где обеспечивается режим особой охраны, осуществляется мониторинг окружающей природной среды, ведутся научные исследования и может осуществляться деятельность, не наносящая вреда природным комплексам и объектам, предусмотренная положением о данной особо охраняемой природной территории, в том числе, экологическое образование;

- охранная зона (буферная зона) создается вокруг или на прилегающей к ядру территории без изъятия земельных участков, где разрешаются отдельные виды деятельности, не наносящие вреда природным комплексам и объектам, соответствующие целям и задачам, установленным положением об охранной зоне;

- зона устойчивого природопользования (зона сотрудничества) создается по согласованию со всеми заинтересованными сторонами на территории, прилегающей к заповедной и охранной зонам, для ведения экологически ориентированной хозяйственной деятельности и устойчивого воспроизводства ресурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о промышленной безопасности Федерации и экологической безопасности.

4. Федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды может номинировать для включения во всемирную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО особо охраняемые природные территории любой категории и подчиненности в порядке, установленном Секретариатом Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера», после принятия решений о создании охранной зоны и зоны устойчивого природопользования.

5. Границы функциональных зон и режим ее функционирования устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, гражданами, проживающими в границах зон, и субъектами хозяйственной деятельности, действующими на территории охранной зоны и зоны устойчивого природопользования (зоны сотрудничества).

Любые изменения границ, установленного режима функциональных зон биосферного резервата производятся в порядке, установленном Секретариатом Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера», после согласования со всеми вышеуказанными государственными органами власти и органами местного самоуправления, гражданами и субъектами хозяйственной деятельности.

6. В случае номинирования в качестве биосферных резерватов государственных природных заповедников:

- заповедная зона выделяется в границах государственного природного заповедника;
- охранная зона выделяется в границах установленных охранных зон государственного природного заповедника;

зона устойчивого природопользования создается на прилегающих территориях, которые присоединяются к территории государственного природного заповедника в качестве биосферного полигона.

7. В случае номинирования в качестве биосферных резерватов национальных парков и природных парков функциональные зоны, указанные в п. 3 настоящей статьи, могут быть выделены в границах национальных парков и природных парков и их охранных зон, в том числе в составе функциональных зон указанных особо охраняемых природных территорий, предусмотренных соответственно статьями 15 и 21 настоящего федерального закона. Состав функциональных зон национального и природного парка должен быть определен индивидуальными положениями о данных особо охраняемых природных территориях в порядке, установленном настоящим федеральным законом.

Статья 38.4. Международные договоры

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

Раздел XII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 38. Заключительные положения

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением пункта 2 статьи 2 настоящего Федерального закона.

2. Пункт 2 статьи 2 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2010 года.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации****Статья 1**

Внести в Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 12, ст. 1024; 2002, № 1, ст. 2; 2005, № 1, ст. 25; № 19, ст. 1752; 2006, № 50, ст. 5279; 2007, № 13, ст. 1464; № 21, ст. 2455; 2008, № 29, ст. 3418; № 30, ст. 3616; № 49, ст. 5742, 5748; Российская газета, 2008, 31 декабря) следующие изменения:

1) в преамбуле закона слова «водной поверхности» заменить словами «участки водных объектов»;

2) в статье 1:

а) пункт 2 дополнить словами «в той мере, в какой эти отношения не урегулированы настоящим Федеральным законом»;

б) в пункте 3 слова «государственных природных заповедников» заменить словами «федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование особо охраняемых природных территорий», слова «федеральным законом» заменить словами «настоящим Федеральным законом»;

3) в статье 2:

а) подпункт «ж» пункта 1 признать утратившим силу;

б) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. Законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, режим особой охраны которых соответствует режиму категорий особо охраняемых природных территорий, указанный в части 1 настоящей статьи.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по установлению категорий особо охраняемых природных территорий определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения.»

в) в пункте 4 слова «территориальных комплексных схем, схем землеустройства и районной планировки» заменить словами «документов территориального планирования, подготовке лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, схем комплексного использования и охраны водных объектов, правил землепользования и застройки, а также схем землеустройства»;

г) в пункте 5 слова «или территориальных схем охраны природы» исключить;

д) в пункт 6 изложить в следующей редакции:

«6. Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение и находятся соответственно в ведении федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.»;

е) пункт 7 изложить в следующей редакции:

«7. Территории государственных природных заповедников и национальных парков относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. Территории государственных природных заказников, дендрологических парков и ботанических садов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Территории памятников природы могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям федерального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения, либо к особо охраняемым природным территориям местного значения. Природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения.».

ж) пункт 8 изложить в следующей редакции:

«8. Земельные участки, иные природные комплексы и объекты в границах государственных природных заповедников, а также заповедных и особо охраняемых зон национальных парков изъяты из оборота и находятся в федеральной собственности. Земельные участки, иные природные комплексы и объекты в границах особо охраняемых природных территорий других категорий могут находиться в государственной, муниципальной или частной собственности и ограничены в обороте.».

з) дополнить статью 2 пунктами 9-12 следующего содержания:

«9. На одном участке территории, акватории водного объекта не может быть установлено более одной особо охраняемой природной территории.

Режим особой охраны (включая в установленных законодательством случаях функциональное зонирование) особо охраняемых природных территорий, имеющих общие границы, должен быть согласован.

10. Установление границ особо охраняемых природных территорий осуществляется в порядке, предусмотренном земельным законодательством. Земельные участки, участки водных объектов, лесные участки с особым режимом охраны и использования в границах особо охраняемых природных территорий подлежат государственному кадастровому учету.

11. Земли государственных природных заповедников, в том числе биосферных, национальных парков, государственных природных заказников, памятников природы, природных парков, дендрологических парков и ботанических садов относятся к землям особо охраняемых природных территорий категории земель особо охраняемых территорий и объектов за исключением случаев, определенных вторым абзацем данного пункта.

Допускается отнесение земель национальных парков и природных парков, занятых населенными пунктами, к зонам особо охраняемых территорий категории земель населенных пунктов. Данные земельные участки используются в соответствии с требованиями и режимом особой охраны, установленными уполномоченными органами государственной власти в положениях об особо охраняемых природных территориях.

12. В случае включения особо охраняемой природной территории в состав особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, иные предусмотренные законодательством Российской Федерации территории и зоны, установленные границы и режим особой охраны особо охраняемой природной территории изменению не подлежат.».

4) после статьи 2 включить статью 2.1. следующего содержания:

«Статья 2.1. Порядок создания, преобразования и ликвидации особо охраняемых природных территорий.

1. Особо охраняемые природные территории могут быть созданы на землях и водных объектах.

Под преобразованием особо охраняемой природной территории понимается изменение категории особо охраняемой природной территории, ее границ или схемы функционального зонирования. Преобразование особо охраняемых природных территорий и изменение их охранных зон производится в том же порядке, что и их создание, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

2. Порядок создания и преобразования отдельных категорий особо охраняемых природных территорий федерального значения устанавливается Правительством Российской Федерации.

Порядок создания и преобразования особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Ликвидация особо охраняемых природных территорий осуществляется в том же порядке, что и их создание.

3. Исключение земель и земельных участков в составе таких земель из земель особо охраняемых природных территорий допускается в случае, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного и иного особо ценного значения невозможно.

4. Решение о создании, преобразовании, ликвидации особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения принимается соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основании документов территориального планирования, утвержденных в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Изменение границ особо охраняемых природных территорий с уменьшением их площади не допускается.

5. В целях создания или расширения особо охраняемой природной территории земли, используемые гражданами или юридическими лицами, могут быть зарезервированы и изъяты, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд в порядке, предусмотренном земельным законодательством и настоящим Федеральным законом.

6. Резервирование и изъятие, в том числе выкуп земель и земельных участков в целях создания или преобразования особо охраняемой территории осуществляется в порядке, установленном земельным законодательством. Порядок резервирования и изъятия земель в целях создания или преобразования особо охраняемой территории определяется Правительством Российской Федерации.

7. Запрещается перевод земель или земельных участков, зарезервированных для целей, указанных в настоящей статье, из земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов в иные категории.».

5) в статье 3:

а) в наименовании слова «организации и функционирования» заменить словами «обеспечения охраны и использования»;

б) в пункте 1 слова «организации и функционирования» заменить словами «обеспечения охраны и использования»;

в) в пункте 2 слова «организации и функционирования» заменить словами «обеспечения охраны и использования»;

г) в пункте 3 слова «организации и функционирования» заменить словами «обеспечения охраны и использования»;

д) дополнить статью 3 пунктом 4 следующего содержания:

«4. В случаях, установленных настоящим Федеральным законом, для обеспечения охраны и использования особо охраняемых природных территорий создаются учреждения либо иные некоммерческие организации.

Обеспечение охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляется федеральным государственным учреждением.

Обеспечение охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий регионального значения осуществляется государственным учреждением либо иной некоммерческой организацией.

Обеспечение охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий местного значения осуществляется учреждением либо иной некоммерческой организацией.».

6) в статье 5:

а) в наименовании слово «функционировании» заменить словом «использовании»;

б) слово «функционированию» заменить словом «использованию»;

7) статью 6 изложить в следующей редакции:

«Статья 6. Общие положения

1. Государственные природные заповедники включают компоненты природной среды (землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, растительный и животный мир и иные организмы), природные комплексы и природные объекты, важные для сохранения биологического разнообразия и имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие природные ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

2. Государственные природные заповедники находятся в ведении федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

3. Земли особо охраняемых природных территорий, отнесенных к категории государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности и изъяты из оборота.

Природные ресурсы и недвижимое имущество (земельные участки, лесные участки, водные объекты, участки недр, объекты животного и растительного мира) в границах государственных природных заповедников находятся в федеральной собственности и изъяты из оборота.

4. Обеспечение охраны и использования государственных природных заповедников осуществляется федеральными государственными учреждениями, имеющими единые с соответствующими государственными природными заповедниками наименования, в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Уставы федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, разрабатываются в соответствии с утвержденными индивидуальными положениями о соответствующих государственных природных заповедниках, и утверждаются в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

5. Недвижимое и иное имущество (за исключением указанных в пункте 2 настоящей статьи), необходимое федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование государственных природных заповедников, для выполнения установленных статьей 7 настоящего Федерального закона задач, находится в федеральной собственности и принадлежит указанным учреждениям на праве оперативного управления.

6. Земельные участки в границах государственных природных заповедников, предоставляются федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование государственных природных заповедников, на праве постоянного (бессрочного) пользования.

7. Запрещается изъятие из федеральной собственности, а также оборот названного в пунктах 3, 5 и 6 настоящей статьи имущества.

8. Особенности режима особой охраны государственного природного заповедника определяются в положении о нем.

Индивидуальные положения о государственных природных заповедниках утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся государственные природные заповедники.

9. Государственные природные заповедники не подлежат включению в границы особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, иных территорий и зон с особым режимом, предусмотренных законодательством Российской Федерации.»;

8) статью 7 изложить в следующей редакции:

«Статья 7. Задачи государственных природоохранных заповедников

Создание государственных природных заповедников осуществляется для выполнения следующих задач:

- а) охрана природных комплексов и объектов территорий в целях поддержания их в естественном состоянии и сохранения биологического разнообразия;
- б) проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;
- в) осуществление экологического мониторинга в рамках государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга);
- г) экологическое просвещение.».

9) статью 8 изложить в следующей редакции:

«Статья 8. Порядок создания государственного природного заповедника

1. Создание государственного природного заповедника осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Расширение территории государственного природного заповедника осуществляется в том же порядке.

2. Государственный природный заповедник учреждается решением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

3. Федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся вновь созданные государственные природные заповедники, определяет сроки и этапы формирования организационно-хозяйственной инфраструктуры, соответствующей федеральному государственному учреждению, обеспечивающему охрану и использование государственного природного заповедника.

В период, предшествующий созданию этой инфраструктуры, контроль за соблюдением режима государственного природного заповедника осуществляется соответствующими федеральными органами исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. На прилегающих к территориям государственных природных заповедников участках земли и водного пространства создаются охранные зоны с регулируемым режимом использования, установленным в положении о них.

5. Образование охранной зоны государственного природного заповедника и утверждение положений о них осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды по согласованию с государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых организованы соответствующие государственные природные заповедники.

Образование охранных зон государственных природных заповедников, расположенных во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и утверждение положений о них осуществляется Правительством Российской Федерации.»;

10) в статье 9:

а) пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1. На территории государственного природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая задачам государственного природного заповедника и режиму особой охраны его территории, установленному в положении о данном государственном природном заповеднике, в том числе:

- а) действия, изменяющие гидрологический режим земель, нарушающие почвенный покров, выходы минералов, обнажений и горных пород;
- б) размещение садоводческих, огороднических и дачных участков, кладбищ, скотомогильников, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
- в) разработка месторождений полезных ископаемых, проведение изыскательских и иных работ, связанных с пользованием недрами;
- г) проведение сплошных рубок лесных насаждений, сплав древесины, все виды использования лесов, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

д) сенокосение, выпас и транзитный прогон сельскохозяйственных животных, размещение ульев и пчелиных семей, осуществление иных сельскохозяйственных работ, сбор и заготовка дикорастущих растений, грибов и их частей, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

е) строительство, реконструкция, капитальный ремонт и эксплуатация объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

ж) промысловая, спортивная и любительская охота, иные виды пользования животным миром, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

з) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;

и) применение минеральных удобрений и химических средств защиты растений;

к) несанкционированное в соответствии с настоящим Федеральным законом нахождение, проход и проезд лиц и транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования;

л) сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных планами научных исследований в государственных природных заповедниках;

м) пролет летательных аппаратов ниже 2000 метров, а также преодоление звукового барьера над территорией государственного природного заповедника без согласования с федеральным государственным учреждением, обеспечивающим охрану и использование государственного природного заповедника, или федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление и государственный контроль государственного природного заповедника;

н) иная деятельность, нарушающая естественное развитие природных процессов, угрожающая состоянию природных комплексов и объектов, а также не связанная с выполнением задач государственного природного заповедника.»;

б) после пункта 2 включить пункт 2.1. следующего содержания:

«2.1. В целях недопущения возникновения угрозы окружающей среде на территориях государственных природных заповедников допускается осуществление мероприятий, направленных на реабилитацию, рекультивацию, консервацию и (или) ликвидацию объектов, создающих такую угрозу, при условии наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы на проекты осуществления соответствующих работ.»;

в) в пункте 3:

абзац первый дополнить предложением следующего содержания: «Выделение таких участков, определение их размеров и места расположения осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.»;

г) пункт 4 изложить в следующей редакции:

«4. На специально выделенных участках частичного хозяйственного использования, не включающих особо ценные экологические системы и объекты, допускается деятельность, направленная на обеспечение охраны и использования государственного природного заповедника и жизнедеятельности граждан, проживающих на его территории, в том числе:

а) строительство, реконструкция и капитальный ремонт зданий, сооружений и коммуникаций, необходимых федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование государственных природных заповедников, для выполнения установленных статьей 7 настоящего Федерального закона задач;

б) ведение сельского хозяйства для обеспечения работников федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника и членов их семей продуктами питания;

в) выпас скота, принадлежащего работникам федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника, в том числе вышедшим на пенсию, а также иным гражданам, постоянно проживающим на территории государственного природного заповедника;

г) предоставление работникам федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника, в том числе вышедшим на пенсию, но проживающим на его территории служебных наделов (пахотной земли и сенокосов);

д) заготовка работниками федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника, а также гражданами, постоянно проживающими на его территории древесины для собственных нужд;

е) заготовка работниками федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заповедника, а также гражданами, постоянно проживающими на его территории, пищевых лесных ресурсов для собственных нужд (без права продажи);

ж) любительское рыболовство;

з) организация и обустройство экскурсионных экологических троп и маршрутов;

и) размещение музеев природы и иных музейных экспозиций, информационных центров, демонстрационных вольерных комплексов, дендрариев, питомников по разведению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений.»;

д) после пункта 4 включить пункт 4.1. следующего содержания:

«4.1. На территориях государственных природных заповедников добывание объектов животного мира допускается только по разрешениям федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды, осуществляющих государственное управление и государственный контроль государственных природных заповедников.»;

е) пункт 5 изложить в следующей редакции:

«5. Пребывание на территории государственных природных заповедников граждан, не являющихся работниками федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление и государственный контроль в области обеспечения охраны и использования природных заповедников, допускается при наличии разрешений данных органов государственной власти или федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, выдаваемых за плату или бесплатно в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.»;

11) статью 10 изложить в следующей редакции:

«Статья 10. Государственные природные биосферные заповедники

1. Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, включенные в международную систему биосферных резерватов ЮНЕСКО.

Включение в международную систему биосферных резерватов осуществляется в порядке, установленном соответствующей международной организацией, с учетом требований статьи 37.4 настоящего Федерального закона.

2. На территориях, прилегающих к государственным природным биосферным заповедникам и их охранным зонам, в целях проведения научных исследований, экологического мониторинга, а также апробирования и внедрения методов рационального природопользования, не разрушающих окружающую среду и не истощающих биологические ресурсы, до представления номинации в ЮНЕСКО должны быть выделены территории биосферных полигонов в качестве зоны устойчивого природопользования (зоны сотрудничества), в том числе с дифференцированным режимом особой охраны и использования.

Для государственных природных биосферных заповедников, получивших этот статус до вступления в силу данного положения настоящего федерального закона, зоны устойчивого природопользования (зоны сотрудничества) должны быть установлены в течение 18 месяцев с момента вступления в силу настоящего Федерального закона.

3. Организация биосферных полигонов и присоединение их к государственным природным биосферным заповедникам осуществляется Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. Режим особой охраны территории биосферного полигона устанавливается в соответствии с индивидуальным положением о государственном природном заповеднике, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.»;

12) статью 11 изложить в следующей редакции:

«Статья 11. Особенности правового положения федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников

1. Федеральное государственное учреждение, обеспечивающее охрану и использование государственного природного заповедника, учреждается решением Правительства Российской Федерации.

Предмет, цели, задачи и особенности деятельности федерального государственного учреждения, созданного для обеспечения охраны и использования государственного природного заповедника определяются уставом федерального государственного учреждения, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находится государственный природный заповедник.

2. Деятельность федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, финансируется за счет:

средств федерального бюджета,
средств бюджетов субъектов Российской Федерации,
средств местных бюджетов,
внебюджетных средств, получаемых в виде безвозмездной помощи, благотворительных взносов и грантов,
средств, получаемых федеральными государственными учреждениями от научной, природоохранной, рекламно-издательской, эколого-просветительской, экскурсионной и иной деятельности, не противоречащей задачам государственных природных заповедников, установленным статьей 7 настоящего Федерального закона.

Средства, получаемые федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование государственных природных заповедников, подлежат зачислению на специальные счета данных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Федеральные государственные учреждения, обеспечивающие охрану и использование государственных природных заповедников, вправе иметь собственную символику (флаги, вымпелы, эмблемы и другие), порядок утверждения, использования и охраны которых определяется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. Использование изображений природных и историко-культурных комплексов и объектов, находящихся на территориях государственных природных заповедников, а также названий и символики федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников, в коммерческих целях осуществляется с разрешения федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников.

5. Федеральное государственное учреждение, обеспечивающее охрану и использование государственного природного заповедника, может выступать учредителем и участвовать в деятельности фондов, ассоциаций и иных организаций, способствующих развитию государственных природных заповедников.»;

13) статью 12 изложить в следующей редакции:

«Статья 12. Общие положения

1. Национальные парки включают компоненты природной среды (землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, растительный и животный мир и иные организмы),

природные комплексы и природные объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначенные для использования в природоохранных, просветительских, научных, культурных, рекреационных целях, в том числе для регулируемого туризма.

2. Национальные парки находятся в ведении федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

3. Земли особо охраняемых природных территорий, отнесенных к категории национальных парков, находятся в федеральной собственности, за исключением земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

Природные ресурсы и недвижимое имущество (земельные участки, лесные участки, водные объекты, участки недр, объекты животного и растительного мира), в границах национальных парков, за исключением указанных в абзаце первом настоящего пункта, находятся в федеральной собственности и изъяты из оборота.

4. Особенности режима особой охраны национального парка определяются в положении о нем.

Индивидуальные положения о национальных парках утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся национальные парки.

5. Обеспечение охраны и использования национальных парков осуществляются федеральными государственными учреждениями, имеющими единые с соответствующими национальными парками наименования, в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

6. Уставы федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков, разрабатываются в соответствии с утвержденными индивидуальными положениями о соответствующих национальных парках, и утверждаются в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

7. Недвижимое и иное имущество (за исключением земельных участков, лесных участков, водных объектов, участков недр, объектов животного мира находящихся на территории национальных парков), необходимое федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование национальных парков, для выполнения установленных статьей 13 настоящего Федерального закона задач, находится в федеральной собственности и принадлежит указанным учреждениям на правах оперативного управления.

8. Земельные участки в границах национальных парков, находящиеся в федеральной собственности, предоставляются федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование национальных парков, на праве постоянного (бессрочного) пользования.

9. Находящиеся в границах национальных парков объекты исторического и культурного наследия, государственная охрана которых осуществляется в установленном порядке, находятся в федеральной собственности и передаются федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование национальных парков, на правах оперативного управления по согласованию с государственным органом охраны памятников истории и культуры.

10. Запрещается изъятие из федеральной собственности, а также оборот имущества, указанного в пунктах 7, 8 и 9 настоящей статьи.

11. В целях, не противоречащих режиму особой охраны национального парка, на его территории по согласованию с федеральным государственным учреждением, обеспечивающим охрану и использование национального парка, могут быть установлены публичные и частные сервитуты в порядке, предусмотренном земельным и гражданским законодательством.

14) статью 13 изложить в следующей редакции:

«Статья 13. Задачи национальных парков

Создание национальных парков осуществляется для выполнения следующих задач:

а) сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;

- б) сохранение историко-культурных объектов;
- в) экологическое просвещение;
- г) обеспечение рекреационной деятельности, в том числе регулируемого туризма;
- д) проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы;
- е) осуществление экологического мониторинга в рамках государственного мониторинга окружающей среды (государственного экологического мониторинга);
- ж) восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.»;

15) статью 14 изложить в следующей редакции:

«Статья 14. Порядок создания национальных парков

1. Создание национального парка осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Изменение границ национального парка осуществляется в том же порядке.

2. Национальный парк учреждается решением Правительства Российской Федерации, принимаемым по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, согласованному с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

3. Изменение границ национального парка с уменьшением его площади не допускается.

Исключение земель и земельных участков в составе таких земель из земель национального парка допускается в случае, если их использование по целевому назначению ввиду утраты ими особого природоохранного, научного, историко-культурного, эстетического, рекреационного и иного особо ценного значения невозможно.

4. В целях защиты национальных парков от неблагоприятных антропогенных воздействий вокруг них образуются охранные зоны с регулируемым режимом использования, установленным в положениях о них.

Образование охранных зон национальных парков и утверждение положений о них осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды по согласованию с государственными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых организованы соответствующие национальные парки.

Образование охранных зон национальных парков, расположенных во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации и утверждение положений о них осуществляется Правительством Российской Федерации.»;

16) в статье 15:

а) в пункте 1:

в подпункте «б» слово «строго» исключить;

подпункт «г» дополнить словами: «, обслуживания посетителей, размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей»;

дополнить подпунктами «з» и «и» следующего содержания:

«з) традиционного неистощительного природопользования, не нарушающего режим особой охраны национального парка, и предназначенная для обеспечения жизнедеятельности местного населения, в пределах которой допускаются традиционная хозяйственная деятельность и связанные с ней виды природопользования;

и) ограниченной хозяйственной деятельности лиц, земельные участки которых при образовании (расширении) национального парка были включены в его границы без изъятия из хозяйственного использования.»;

б) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, объектам культурного наследия и которая противоречит задачам национального парка, в том числе:

а) действия, изменяющие гидрологический режим земель, а также нарушающие почвенный покров и геологические обнажения;

б) размещение садоводческих, огороднических и дачных участков, мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;

в) разработка месторождений полезных ископаемых, а также проведение изыскательских и иных работ, связанных с использованием недр;

г) сплав древесины, заготовка древесины (за исключением заготовки древесины гражданами для собственных нужд), заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство (кроме зон традиционного экстенсивного природопользования), заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), других недревесных лесных ресурсов (за исключением заготовки гражданами таких ресурсов для собственных нужд), деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира;

д) транзитный прогон сельскохозяйственных животных вне дорог общего пользования;

е) строительство, реконструкция, капитальный ремонт и эксплуатация объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

ж) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;

з) нахождение, проход и проезд лиц и транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования без разрешения федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды или федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование соответствующего национального парка;

и) сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, кроме предусмотренных тематикой и планами научных исследований в национальных парках;

к) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность;

л) организация за пределами отведенных для этого мест рекреационной деятельности (включая размещение мест отдыха и разведение костров), массовых спортивных и зрелищных мероприятий;

м) деятельность, противоречащая задачам национального парка и режиму особой охраны его территории, установленному в индивидуальном положении о данном национальном парке.»;

в) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. В соответствующих функциональных зонах национального парка допускается следующая деятельность, осуществляемая в соответствии с индивидуальным положением о национальном парке:

а) строительство, капитальный ремонт и реконструкция зданий, сооружений и коммуникаций, необходимых федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование национальных парков, для выполнения установленных статьей 13 настоящего Федерального закона задач, а также для обеспечения функционирования населенных пунктов, расположенных в границах национальных парков;

б) организация и обустройство экскурсионных экологических троп и маршрутов;

в) размещение музеев природы и иных музейных экспозиций, информационных центров для посетителей, демонстрационных вольерных комплексов, дендрариев, питомников по разведению редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений;

г) по решению Правительства Российской Федерации строительство, реконструкция и капитальный ремонт физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических объектов и связанных с ними объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.»;

г) дополнить пунктом 3.1. следующего содержания:

«3.1. Земельные участки в границах заповедной и особо охраняемой зон национального парка изымаются из оборота.»;

д) дополнить пунктом 3.2. следующего содержания:

«3.2. На территориях национальных парков добывание объектов животного мира в научных и регуляционных целях допускается по разрешению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся национальные парки.

В целях предотвращения возникновения угрозы окружающей среде на территориях национальных парков допускается осуществление мероприятий, направленных на экологическую реабилитацию, рекультивацию, консервацию и (или) ликвидацию объектов, создающих такую угрозу, при условии наличия положительного заключения государственной экологической экспертизы на проекты осуществления соответствующих работ.

На территориях национальных парков нахождение и проезд транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования, а также пребывание в границах заповедных зон национальных парков граждан, не являющихся работниками федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков, или должностных лиц, не являющихся сотрудниками федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление и государственный контроль соответствующих национальных парков, допускается при наличии разрешений данных органов исполнительной власти или федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков.»;

е) в пункте 4:

абзац первый признать утратившим силу;

абзац третий признать утратившим силу;

ж) дополнить пунктом 6 следующего содержания:

«6. Порядок взимания платы за посещение национальных парков устанавливается Правительством Российской Федерации.»;

17) статью 16 изложить в следующей редакции:

«Статья 16. Особенности правового положения федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков

1. Федеральное государственное учреждение, обеспечивающее охрану и использование национального парка, учреждается решением Правительства Российской Федерации.

Предмет, цели, задачи и особенности деятельности федерального государственного учреждения, созданного для обеспечения охраны и использования национального парка, определяются уставом федерального государственного учреждения, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находится национальный парк.

2. Деятельность федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков, финансируется за счет:

средств федерального бюджета, а

средств бюджетов субъектов Российской Федерации,

средств местных бюджетов,

внебюджетных средств, получаемых в виде безвозмездной помощи, благотворительных взносов и грантов,

средств, получаемых ими от просветительской, рекреационной, научной, рекламно-издательской и иной деятельности, не противоречащей задачам национальных парков, установленным статьей 13 настоящего Федерального закона.

Средства, получаемые федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование национальных парков, подлежат зачислению на специальные счета данных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Федеральные государственные учреждения, обеспечивающие охрану и использование национальных парков, вправе иметь собственную символику (флаги, вымпелы, эмблемы и другие), порядок утверждения, использования и охраны которых определяется федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

4. Использование изображений природных и историко-культурных комплексов и объектов, находящихся на территориях национальных парков, а также названий и символики федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национальных парков, осуществляется с разрешения соответствующих федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование национального парка.»;

5. Федеральное государственное учреждение, обеспечивающие охрану и функционирование национального парка, может выступать учредителем и участвовать в деятельности фондов, ассоциаций и иных организаций, способствующих развитию национальных парков.»;

18) статью 17 изложить в следующей редакции:

«Статья 17. Организация рекреационной деятельности на территориях национальных парков

1. Организация рекреационной деятельности на территориях национальных парков осуществляется в соответствии с режимом особой охраны национальных парков федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование национальных парков, юридическими и физическими лицами, на основании соответствующих договоров с указанными федеральными государственными учреждениями.

2. В целях осуществления рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной, земельные участки в соответствующих функциональных зонах, установленных федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды, в ведении которого находятся национальные парки, могут предоставляться юридическим лицам в аренду. В случаях, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации, данные земельные участки могут предоставляться юридическим лицам в безвозмездное срочное пользование на условиях, определенных соответствующими договорами, заключаемыми с уполномоченным Правительством Российской Федерации органом исполнительной власти, в соответствии с земельным законодательством с учетом положений настоящего Федерального закона.

3. Договор аренды, безвозмездного срочного пользования земельного участка национального парка подлежит согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.»;

19) статью 18 изложить в следующей редакции:

«Статья 18. Общие положения

1. Природные парки включают в себя компоненты природной среды (землю, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, растительный и животный мир и иные организмы), природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и имеющие природоохранное, просветительское и рекреационное значение.

Для организации охраны природных парков и рекреационной деятельности органом государственной власти субъекта Российской Федерации создаются некоммерческие организации.

2. Территории природных парков располагаются на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Земельные участки в границах природного парка предоставляются государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование природных парков, в постоянное (бессрочное) пользование. В границы природного парка могут быть включены земельные участки иных пользователей, а также собственников.

3. Создание природного парка осуществляется для выполнения следующих задач:

- а) сохранение природной среды, природных ландшафтов;
- б) создание условий для отдыха (в том числе массового) и сохранение рекреационных ресурсов;

в) разработка и внедрение эффективных методов охраны природы и поддержание экологического баланса в условиях рекреационного использования территорий природных парков.

4. Обеспечение охраны и использования природных парков осуществляется государственными учреждениями, имеющими единые с соответствующими природными парками наименования, в порядке, установленном государственными органами власти субъектов Российской Федерации.

Уставы государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование природных парков, разрабатываются в соответствии с утвержденными индивидуальными положениями о соответствующих природных парках органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны окружающей среды в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.»;

20) в статье 19:

а) в пункте 1 слова «по представлению федеральных органов» заменить словами «по согласованию с федеральными органами»;

б) пункт 2 признать утратившим силу;

21) в статье 20:

а) в наименовании слова «природных парков» заменить словами «государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование природных парков»;

б) в пункте 1 слова «Природные парки» заменить словами «Государственные учреждения, обеспечивающие охрану и использование природных парков.»;

в) в пункте 2:

в абзаце первом слова «природных парков» заменить словами «государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование природных парков», слова «получаемые дирекциями природных парков» исключить;

подпункт «а» признать утратившим силу;

г) дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3. Порядок взимания платы за посещение природных парков устанавливается государственными органами власти субъектов Российской Федерации.»;

22) в статье 21:

а) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. В целях обеспечения дифференцированного режима охраны на территориях природных парков могут быть выделены заповедные, особо охраняемые, рекреационные зоны, зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов, иные функциональные зоны.»;

б) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности территорий природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры и могут быть запрещены или ограничены следующие виды деятельности:

а) разработка месторождений полезных ископаемых, а также проведение изыскательских и иных работ, связанных с пользованием недрами (кроме случаев, установленных статьей 19 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года №2395-1 «О недрах»);

б) распашка земель;

в) проведение сплошных рубок лесных насаждений;

г) заготовка древесины (за исключением заготовки древесины гражданами для собственных нужд), заготовка живицы;

д) сплав древесины;

- е) взрывные работы;
- ж) предоставление земельных участков под индивидуальную застройку, а также для садоводства и огородничества;
- з) проведение гидромелиоративных и ирригационных работ;
- и) строительство, капитальный ремонт и реконструкция объектов капитального строительства, не связанных с выполнением задач природных парков, установленных пунктом 3 статьи 18 настоящего Федерального закона;
- к) размещение мест захоронения отходов производства и потребления, радиоактивных, химических, взрывчатых, токсичных, отравляющих и ядовитых веществ;
- л) применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста;
- м) промысловая, спортивная и любительская охота;
- н) промышленное рыболовство;
- о) вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность и палеонтологических объектов;
- п) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;
- р) организация за пределами отведенных для этого мест рекреационной деятельности (включая размещение мест отдыха и разведение костров);
- с) нахождение и проезд транспортных средств вне дорог и водных путей общего пользования без разрешения уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование соответствующего природного парка.»;

в) дополнить пунктом 3.1. следующего содержания:

«3.1. На территориях природных парков, на которых проживают коренные малочисленные народы, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания данных народов и сохранение традиционного образа их жизни.»;

г) пункт 4 признать утратившим силу;

д) в пункте 5 слова «природными парками» заменить словами «государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование природных парков,»;

е) в пункте 6:

абзац первый изложить в следующей редакции:

«6. Особенности режима особой охраны природного парка, включая функциональное зонирование, устанавливаются в индивидуальном положении о природном парке, утверждаемым органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.»;

абзац второй исключить;

ж) дополнить пунктом 7 следующего содержания:

«7. В целях защиты природных парков от неблагоприятных антропогенных воздействий вокруг них образуются охранные зоны с регулируемым режимом использования, установленным в положениях о них.

Образование охранных зон природных парков и утверждение положений о них осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.»;

23) в статье 22:

а) пункт 5 изложить в следующей редакции:

«5. Государственные природные заказники федерального значения находятся в ведении федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Обеспечение охраны и использования государственных природных заказников федерального значения осуществляются федеральными государственными учреждениями, имеющими единые с соответствующими особо охраняемыми природными территориями наименования, учреждаемыми решением Правительства Российской Федерации.

Предмет, цели, задачи и особенности деятельности федерального государственного учреждения, обеспечивающего охрану и использование государственного природного заказника федерального значения, определяются уставом федерального государственного учреждения, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Деятельность указанных федеральных государственных учреждений финансируется за счет:

- средств федерального бюджета,
- средств бюджетов субъектов Российской Федерации,
- средств местных бюджетов,
- внебюджетных средств, полученных в виде безвозмездной помощи, благотворительных взносов и грантов,

- средств, получаемых данными федеральными государственными учреждениями от деятельности, не противоречащей задачам национальных парков, осуществляемой в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Управление государственными природными заказниками федерального значения может осуществляться федеральными государственными учреждениями, обеспечивающими охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков.»;

б) в пункте 6 слова «дирекций государственных природных заказников регионального значения» заменить словами «государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заказников регионального значения.»;

в) пункт 8 признать утратившим силу;

24) в статье 23:

а) в пункте 1 слова «на основании представления» заменить словами «по представлению»;

б) дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3. Государственные природные заказники не могут располагаться на территориях государственных природных заповедников и национальных парков. Реорганизация, ликвидация и изменение границ государственных природных заказников производится в том же порядке, что и их образование.»;

в) дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4. Создание государственного природного заказника на земельных участках (участках акватории водного объекта), находящихся в федеральной собственности, осуществляется решением государственного органа власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральными органами власти.»;

25) статью 24 изложить в следующей редакции:

«Статья 24. Режим особой охраны территорий государственных природных заказников

1. На территориях государственных природных заказников полностью или частично, постоянно или временно запрещается или ограничивается хозяйственная, рекреационная и иная деятельность, причиняющая вред природным комплексам и их компонентам, противоречащая задачам государственных природных заказников, в том числе:

- а) распашка земель;
- б) проведение сплошных рубок лесных насаждений;
- в) заготовка древесины, заготовка живицы и иные виды использования лесов;
- г) сплав древесины;

- д) сенокошение, выпас и транзитный прогон сельскохозяйственных животных, размещение ульев и пчел, заготовка и сбор дикорастущих растений, грибов и их частей;
 - ж) промысловая, спортивная и любительская охота;
 - е) промышленное, любительское и спортивное рыболовство, иные виды пользования водными биоресурсами;
 - з) сбор зоологических, ботанических и минералогических коллекций, а также палеонтологических объектов;
 - и) предоставление земельных участков под застройку, а также для садоводства и огородничества;
 - к) проведение гидромелиоративных и ирригационных работ;
 - л) строительство, капитальный ремонт и реконструкция объектов капитального строительства;
 - м) применение ядохимикатов, минеральных удобрений, химических средств защиты растений и стимуляторов роста;
 - н) взрывные работы;
 - о) интродукция растений и животных с целью их акклиматизации;
 - п) нахождение и движение транспортных средств, судов и иных плавсредств, устройство туристических стоянок и лагерей, иные формы отдыха населения.»;
2. На территориях государственных природных заказников с учетом их природных и иных особенностей может устанавливаться дифференцированный режим особой охраны территории и могут быть выделены различные функциональные зоны.
3. Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника федерального значения определяются положением о нем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды.
4. Задачи и особенности режима особой охраны конкретного государственного природного заказника регионального значения определяются положением о нем, утверждаемым органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принявшими решение о создании этого государственного природного заказника.
5. На территориях государственных природных заказников в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов допускается ведение лицами, относящимися к таким народам, традиционного природопользования и традиционного образа жизни.
5. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать режим особой охраны, установленный в государственных природных заказниках.»;

26) пункт 2 статьи 25 изложить в следующей редакции:
«2. Памятники природы могут быть федерального, регионального или местного значения.»;

27) в статье 26:
а) после пункта 2 включить пункт 2.1. следующего содержания:
«2.1. Природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы местного значения, а территории, занятые ими, - особо охраняемыми природными территориями местного значения органами местного самоуправления.»;

б) пункт 3 изложить в следующей редакции:
«3. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении.

Передача памятников природы федерального, регионального и местного значения и их территорий под охрану собственников или пользователей земельных участков, на которых находятся памятники природы, оформление охранных обязательств, паспорта и других документов осуществляются соответственно федеральным органом исполнительной власти

в области охраны окружающей среды, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.»;

в) пункт 5 признать утратившим силу;

28) статью 28 изложить в следующей редакции:

«Статья 28. Общие положения

1. В дендрологических парках и ботанических садах в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира создаются коллекции растений и осуществляется научная, учебная и просветительская деятельность.

Территория дендрологических парков и ботанических садов предназначаются для выполнения указанных в настоящем пункте задач.

Охрана и использование дендрологических парков и ботанических садов осуществляется научно-исследовательскими, образовательными и иными организациями. Земельные участки, на которых расположены дендрологические парки и ботанические сады, предоставляются организациям, обеспечивающим их охрану и использование, в постоянное (бессрочное) пользование.

2. Находящиеся на балансе учреждений, обеспечивающих охрану и использование дендрологических парков и ботанических садов, здания, сооружения и помещения, необходимые для обеспечения их деятельности, приватизации не подлежат.

3. Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального и регионального значения и учреждаются соответственно решением Правительства Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.»;

29) в статье 29:

а) пункт 2 изложить в следующей редакции:

«2. На территориях дендрологических парков и ботанических садов могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе:

1) экспозиционная, посещение которой разрешается в порядке, определенном некоммерческими организациями, обеспечивающими функционирование дендрологических парков или ботанических садов;

2) научно-экспериментальная, доступ в которую имеют только научные сотрудники некоммерческих организаций, обеспечивающих функционирование дендрологических парков или ботанических садов, а также специалисты других научно-исследовательских учреждений;

3) административная.»;

б) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. Задачи, научный профиль, особенности правового положения, организационное устройство, особенности режима особой охраны дендрологических парков и ботанических садов определяются в положениях о них, утверждаемых соответствующими органами исполнительной власти, в ведении которых находятся дендрологические парки и ботанические сады.»;

30) пункт 2 статьи 30 признать утратившим силу;

31) раздел VIII признать утратившим силу;

32) в статье 33:

а) в пункте 1 слова «соответствующих природоохранных учреждений» заменить словами «федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков»;

б) в пункте 2 слова «Директора государственных природных заповедников и национальных парков» заменить словами «Директора федеральных государственных

учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков,»;

33) в статье 34:

а) в абзаце первом пункта 1 слова «Работники государственных природных заповедников и национальных парков» заменить словами «Работники федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков»;

б) абзац первый пункта 5 после слова «оружия» дополнить словами «и личного охотничьего оружия»;

в) пункт 6 изложить в следующей редакции:

«6. Государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков бесплатно обеспечиваются форменным обмундированием со знаками различия и средствами индивидуальной защиты, обеспечивающими личную безопасность.»;

34) статью 36 изложить в следующей редакции:

«Статья 36. Ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий

1. Законодательством Российской Федерации устанавливается уголовная, административная, имущественная, дисциплинарная ответственность за нарушение режима особо охраняемых природных территорий.

2. Вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий, подлежит возмещению в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии - по фактическим затратам на их восстановление.»;

35) название Раздела XI изложить в следующей редакции:

«Раздел XI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ»;

36) статью 37 изложить в следующей редакции:

«Статья 37. Особо охраняемые природные территории международного значения

1. К особо охраняемым природным территориям международного значения относятся:

а) участки всемирного природного наследия - особо охраняемые природные территории, включенные в Список всемирного наследия ЮНЕСКО в соответствии с нормами Конвенции об охране культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г.;

б) водно-болотные угодья, включенные в Список водно-болотных угодий международного значения в соответствии с нормами Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1972 г.;

в) государственные природные биосферные заповедники и биосферные резерваты, включенные в международную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО в соответствии с Программой ЮНЕСКО «Человек и биосфера»;

г) иные особо охраняемые природные территории, имеющие международный статус в соответствии с нормами международных договоров, стороной которых является Российская Федерация.

2. Изъятие земель, перевод земель из одной категории в другую, изменение границ, изменение категории, изменение режима особой охраны особо охраняемых природных территорий международного значения осуществляется Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из соответствующих международных договоров Российской Федерации, независимо от категории и подчиненности особо охраняемых природных территорий международного

значения и в соответствии с нормами международных договоров и законодательства Российской Федерации.»;

37) после статьи 37 включить статьи 37.1., 37.2., 37.3., 37.4. следующего содержания:

«Статья 37.1. Участки всемирного природного наследия

1. Участки всемирного природного наследия - особо охраняемые природные территории, включенные в Список всемирного наследия ЮНЕСКО в соответствии с положениями Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, в границах которых имеются:

а) природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения эстетики или науки;

б) геологические и физиографические образования и строго ограниченные зоны, представляющие ареал объектов животного и растительного мира, находящихся под угрозой исчезновения, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или сохранения;

в) природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, сохранения биологического разнообразия или природной красоты.

2. Участками всемирного природного наследия могут быть объявлены особо охраняемые природные территории любой категории и подчиненности по представлению Правительства Российской Федерации в соответствии с требованиями и процедурами Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия. Материалы, обосновывающие включение особо охраняемых природных территорий Российской Федерации в Список всемирного природного наследия, готовит федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из данной Конвенции в части природного наследия.

3. На особо охраняемых природных территориях, включенных в Список всемирного наследия, запрещается любая деятельность и/или преднамеренные действия, которые могли бы причинить прямо или косвенно ущерб культурному и природному наследию на данной территории.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной деятельности, граждане и общественные организации должны принимать все возможные меры по охране и сохранению природных и культурных объектов особо охраняемых природных территорий, включенных в Список всемирного наследия, и способствовать недопущению включения участков всемирного природного наследия Российской Федерации в Список всемирного наследия под угрозой.

4. Любые изменения границ, статуса и режима особой охраны особо охраняемых природных территорий, включенных в Список всемирного наследия, независимо от их категории и подчиненности могут осуществляться на основании заключения государственной экологической экспертизы исключительно федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в части природного наследия, по согласованию с органами и организациями, уполномоченными на обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из данной Конвенции.

Статья 38.2. Водно-болотные угодья международного значения

1. Под водно-болотными угодьями международного значения понимаются районы болот, фенов, торфяных угодий или водоемов - естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает шести метров, включенные в Список водно-болотных угодий международного значения Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г. на основании их международного значения с точки зрения экологии, ботаники, зоологии, лимнологии или гидрологии и в

первую очередь, имеющие международное значение в качестве местобитаний водоплавающей птицы в любой сезон.

2. Особо охраняемые природные территории любой категории и значения, а также иные земли, отвечающие критериям Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г., могут быть объявлены водно-болотными угодьями международного значения по инициативе и представлению Правительства Российской Федерации в соответствии с требованиями и процедурами Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц от 2 февраля 1971 г. Материалы обоснования включения особо охраняемых природных территорий и иных земель Российской Федерации в Список водно-болотных угодий международного значения готовит федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из данной Конвенции.

3. На особо охраняемых природных территориях и иных землях, включенных в Список водно-болотных угодий международного значения, запрещается любая деятельность и/или преднамеренные действия, которые могли бы причинить прямо или косвенно ущерб гидрологическому режиму, экосистемам, природным комплексам водно-болотных угодий и местобитаниям водоплавающей птицы.

4. Любые изменения границ, статуса и режима специальной охраны водно-болотных угодий международного значения, инициирование исключения их из Списка водно-болотных угодий международного значения независимо от статуса и принадлежности включенных в их состав земель, могут осуществляться на основании заключения государственной экологической экспертизы исключительно федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, по согласованию с органами и организациями, уполномоченными на обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из данной Конвенции.

5. В случае исключения из Списка водно-болотных угодий международного значения или сокращения размеров водно-болотного угодья, включенного в Список, должна быть обеспечена, насколько это возможно, компенсация потери ресурсов водно-болотных угодий в частности за счет создания дополнительных природных резерватов для водоплавающих птиц, а также обеспечения защиты достаточной части территории первоначального их местобитания в данном районе или где-либо в другом месте.

6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, в ведении которых находятся особо охраняемые природные территории, включенные в Список водно-болотных угодий международного значения незамедлительно информирует федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, о любых изменениях, связанных с режимом использования и охраны этих территорий.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на обеспечение выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, незамедлительно информирует Секретариат данной Конвенции о любых изменениях, связанных с исключением из Списка или сокращением площади водно-болотного угодья, включенного в Список.

38.3. Биосферные резерваты

1. Биосферный резерват – сухопутные или морские территории, или их комбинация, в том числе особо охраняемые природные территории, признанные на международном уровне в рамках деятельности программы Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) «Человек и Биосфера».

2. Территории, номинируемые для включения в сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО, должны отвечать требованиям программы «Человек и Биосфера» и выполнять следующие функции:

обеспечивать сохранение разнообразия генетических ресурсов, видов и экосистем;
способствовать реализации принципов устойчивого экономического и социального развития;

поддерживать демонстрационные проекты, программы экологического просвещения и обучения, научные исследования и программы экологического мониторинга на местном, национальном и глобальном уровнях.

3. Территория биосферного резервата включает следующие функциональные зоны:
заповедная зона (зона ядра), имеющая статус особо охраняемой природной территории, предназначенная для долгосрочного сохранения биологического разнообразия, где обеспечивается режим особой охраны, осуществляется мониторинг окружающей природной среды, ведутся научные исследования и может осуществляться деятельность, не наносящая вреда природным комплексам и объектам, предусмотренная положением о данной особо охраняемой природной территории, в том числе, экологическое образование;

охранная зона (буферная зона) создается вокруг или на прилегающей к ядру территории без изъятия земельных участков, где разрешаются отдельные виды деятельности, не наносящие вреда природным комплексам и объектам, соответствующие целям и задачам, установленным положением об охранной зоне;

зона устойчивого природопользования (зона сотрудничества) создается по согласованию со всеми заинтересованными сторонами на территории, прилегающей к заповедной и охранной зонам, для ведения экологически ориентированной хозяйственной деятельности и устойчивого воспроизводства ресурсов в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о промышленной безопасности Федерации и экологической безопасности.

4. Федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды может номинировать для включения во всемирную сеть биосферных резерватов ЮНЕСКО особо охраняемые природные территории любой категории и подчиненности в порядке, установленном Секретариатом Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера», после принятия решений о создании охранной зоны и зоны устойчивого природопользования.

5. Границы функциональных зон и режим ее функционирования устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, гражданами, проживающими в границах зон, и субъектами хозяйственной деятельности, действующими на территории охранной зоны и зоны устойчивого природопользования (зоны сотрудничества).

Любые изменения границ, установленного режима функциональных зон биосферного резервата производятся в порядке, установленном Секретариатом Программы ЮНЕСКО «Человек и биосфера», после согласования со всеми вышеуказанными государственными органами власти и органами местного самоуправления, гражданами и субъектами хозяйственной деятельности.

6. В случае номинирования в качестве биосферных резерватов государственных природных заповедников:

заповедная зона выделяется в границах государственного природного заповедника;

охранная зона выделяется в границах установленных охранных зон государственного природного заповедника;

зона устойчивого природопользования создается на прилегающих территориях, которые присоединяются к территории государственного природного заповедника в качестве биосферного полигона.

7. В случае номинирования в качестве биосферных резерватов национальных парков и природных парков функциональные зоны, указанные в п. 3 настоящей статьи, могут быть выделены в границах национальных парков и природных парков и их охранных зон, в том числе в составе функциональных зон указанных особо охраняемых природных территорий, предусмотренных соответственно статьями 15 и 21 настоящего федерального закона. Состав функциональных зон национального и природного парка должен быть определен индивидуальными положениями о данных особо охраняемых природных территориях в порядке, установленном настоящим федеральным законом.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.».

Статья 2

Внести Федеральный закон от 23 февраля 1995 года № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 9, ст. 713; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 19, ст. 1752; 2006, № 52, ст. 5498; 2007, № 1, ст. 21; № 46, ст. 5554; 2008, № 30, ст. 3616; Российской газета, 2008, 31 декабря) следующие изменения:

- 1) в абзаце первом преамбулы слово «природным» исключить;
- 2) в статье 1:
 - а) в абзаце четвертом слово «природная» исключить;
 - б) в абзаце пятом слово «природная» исключить;
 - в) в абзаце шестом слово «природная» исключить;
 - г) в абзаце седьмом слово «природная» исключить;
 - д) в абзаце десятом слово «природная» исключить;
- 3) в пункте 2 статьи 2 слова «природных» исключить;
- 4) в пункте 2 статьи 14 слово «природных» исключить;
- 5) в статье 16:
 - а) в пункте 1 слово «природными» исключить;
 - б) пункт 3 дополнить абзацем следующего содержания:

«Во второй и третьей зоне округа санитарной (горно-санитарной) охраны допускается предоставление земельных участков в частную собственность для строительства объектов и сооружений, если их размещение не запрещено в указанных зонах в соответствии с настоящим Федеральным законом.»;
 - в) пункт 4 после слова «землепользователями» дополнить словами «землевладельцами, арендаторами, собственниками земельных участков»;
 - г) пункт 5 после слова «землепользователей» дополнить словами «землевладельцев, арендаторов, собственников земельных участков».

Статья 3

Внести в Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 20, ст. 1972) следующие изменения:

- 1) в абзаце втором статьи 1 слово «природные» исключить;
- 2) в статье 5 слово «природным» исключить.

Статья 4

Внести в Земельный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 44, ст. 4147; 2004, № 41, ст. 3993; № 52, ст. 5276; 2005, № 30, ст. 3122; 2006, № 23, ст. 2380; № 50, ст. 5279; № 52, ст. 5498; 2007, № 45, ст. 5417; 2008, № 20, ст. 2251, № 30, ст. 3597) следующие изменения:

- 1) абзац девятый пункта 1 статьи 8 изложить в следующей редакции:

«Решение об установлении границы туристско-рекреационной особой экономической зоны и решение о создании особо охраняемой природной территории являются одновременно решениями о переводе земель иных категорий в земли особо охраняемых

территорий и объектов, за исключением случаев, когда туристско-рекреационные особые экономические зоны включаются в границы населенных пунктов.»;

2) в абзаце первом пункта 2 статьи 24 слова «государственных природных заповедников и национальных парков» заменить словами «федеральных государственных учреждений, обеспечивающих охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков»;

3) статью 53 дополнить пунктом 7 следующего содержания:

«7. Осуществление права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на территории национального парка соответствующими федеральными государственными учреждениями приостанавливается на срок действия договора аренды, безвозмездного срочного пользования такими земельными участками.»;

4) в статье 94:

а) подпункт 1 пункта 2 изложить в следующей редакции:

«1) особо охраняемых природных территорий, лечебно-оздоровительных местностей и курортов (за исключением земель, расположенных в границах населенных пунктов);»;

б) пункт 5 признать утратившим силу;

5) в статье 95:

а) в пункте 1 слова «, территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов» исключить;

б) в пункте 6 слова «предоставляются им» заменить словами «предоставляются федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование государственных природных заповедников и национальных парков,», слова «Национальные парки имеют» заменить словами «Российская Федерация имеет»;

в) пункт 7 изложить в следующей редакции:

«7. На землях особо охраняемых природных территорий запрещаются или ограничиваются виды деятельности, осуществление которых запрещено или ограничено законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.»;

г) в пункте 8 слова «предоставленных им» заменить словами «предоставленных федеральным государственным учреждениям, обеспечивающим охрану и использование природных парков,»;

6) в статье 96:

а) в пункте 1 слова «относятся к особо охраняемым природным территориям» заменить словами «относятся к землям особо охраняемых территорий и объектов (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, расположенных в границах населенных пунктов)»;

б) второе предложение пункта 3 изложить в следующей редакции: «Использование земельных участков (за исключением земельных участков из земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов, расположенных в границах населенных пунктов) во второй и третьей зонах санитарной (горно-санитарной) охраны ограничивается в соответствии с законодательством о лечебно-оздоровительных местностях и курортах.»;

7) в статье 97:

а) в пункте 1 подпункт 2 признать утратившим силу;

б) в подпункте 3 слова «землях особо охраняемых территорий» заменить словами «землях особо охраняемых природных территорий».

Статья 5

Внести в Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (Собрание законодательства РФ, 27.12.2004, N 52 (часть 1), ст. 5276) следующие изменения:

1) в статье 10:

а) пункт 1 статьи 10 после слов «в составе таких земель в другую категорию» дополнить словами «за исключением земель или земельных участков особо охраняемых природных территорий»;

б) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. Установление или изменение границ особо охраняемой природной территории, границ туристско-рекреационной особой экономической зоны, а также включение земельных участков особо охраняемой природной территории, в границы туристско-рекреационной особой экономической зоны либо исключение земельных участков из границ особо охраняемой природной территории, границ туристско-рекреационной особой экономической зоны является переводом земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо переводом земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли особо охраняемых территорий и объектов.».

в) пункт 4 изложить в следующей редакции:

«4. Сведения о кадастровых номерах земельных участков, включенных в границы особо охраняемой природной территории, в границы туристско-рекреационной особой экономической зоны или исключенных из границ особо охраняемой природной территории или границ туристско-рекреационной особой экономической зоны, направляются в порядке, предусмотренном статьей 5 настоящего Федерального закона, органом управления особой экономической зоной в орган, осуществляющий деятельность по ведению государственного земельного кадастра, для внесения соответствующих изменений в документы государственного земельного кадастра.».

Статья 6

Статью 2 Федерального закон от 3 декабря 2008 года № 244-ФЗ «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственников субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях»» (Российская газета от 9 декабря 2008 года №251) признать утратившей силу.

Статья 7

Внести в статью 11 Федерального закона от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 48, ст. 4556; 2004, № 35, ст. 3607; №52, ст. 5276; 2006, № 50, ст. 5279; № 52, ст. 5498; 2008, № 20, ст. 2260; Российская газета 2008, 31 декабря) следующие изменения:

1) пункт 6 статьи 11 изложить в следующей редакции:

«6) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие изменение границ национальных парков, государственных природных заказников федерального значения, памятников природы федерального значения, обосновывающие придание территориям статуса зоны экологического бедствия или зоны чрезвычайной экологической ситуации;»;

2) дополнить пунктом 6.1. следующего содержания:

«6.1.) проектная документация на осуществление работ, направленных на экологическую реабилитацию, рекультивацию, консервацию и (или) ликвидацию объектов, создающих угрозу окружающей среде, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;».

2. Пункт 4) статьи 12 изложить в следующей редакции:

«4) материалы комплексного экологического обследования участков территорий, обосновывающие придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения, преобразование и упразднение особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения;».

Статья 8

Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954) следующие изменения:

1. Абзацы 1 и 2 статьи 262 считать пунктом 1. Статью дополнить пунктом 2 следующего содержания:

«2. То же деяние, совершенное в отношении особо охраняемых территорий международного значения - наказывается штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Примечание. Значительным ущербом в настоящей статье признается ущерб, причиненный природным объектам и комплексам, расположенным в границах особо охраняемых природных территорий, превышающий сто тысяч рублей.».

Статья 9

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1) следующие изменения:

1) в статье 8.39.

а) абзацы 1 и 2 считать пунктом 1 настоящей статьи;

б) в абзаце втором:

слово «двух» заменить словом «пяти»;

слова «от тридцати тысяч до шестидесяти тысяч» заменить словами «от ста тысяч до двухсот тысяч».

в) дополнить статью пунктом 2 следующего содержания:

«2. Те же действия, совершенные в отношении особо охраняемых природных территорий международного значения, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, -

влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до семи тысяч пятисот рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования;

на должностных лиц - от пяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения и продукции незаконного природопользования или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.»

2) пункт 1 статьи 22.1 дополнить подпунктом следующего содержания:

«4) органами охраны территорий государственных природных заповедников и национальных парков»;

3) пункт 3 статьи 27.7. дополнить абзацем следующего содержания:

«Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут производиться без участия понятых в случае, если административное правонарушение совершено особо охраняемой природной территории (охранной зоны) и в силу географических, природных условий отсутствует возможность привлечения понятых к участию в проведении процессуальных действий.»

4) пункт 2 статьи 27.9. дополнить абзацем следующего содержания:

«Досмотр транспортного средства может производиться без участия понятых в случае, если административное правонарушение совершено на территории особо охраняемой природной территории и в силу географических, природных условий отсутствует возможность привлечения понятых к участию в проведении процессуальных действий.».

5) пункт 1 статьи 27.10. дополнить абзацем следующего содержания:

«Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства может производиться без участия понятых в случае, если административное правонарушение совершено на территории особо охраняемой природной территории и в силу географических, природных условий отсутствует возможность привлечения понятых к участию в проведении процессуальных действий.

Статья 8. Внести в Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3127) следующие изменения:

1. Пункт 3.1. статьи 5 после слов «особо охраняемых территорий и объектов» дополнить словами «за исключением земель заповедников и земель, включенных в состав заповедной и особо охраняемой зон национальных парков.».

Статья 9. Внести изменения в Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (Собрание законодательства Российской Федерации, 27.02.1995, № 9, ст. 713; 30.08.2004, № 35, ст. 3607; 09.05.2005, № 19, ст. 1752; 25.12.2006, № 52 (1 ч.), ст. 5498; 01.01.2007, № 1 (1 ч.), ст. 21; 12.11.2007, № 46, ст. 5554) следующие изменения:

- 1) Из преамбулы исключить слово «природным».
- 2) Из абзацев 4, 5, 6, 7, 10 статьи 1 исключить слово «природная».
- 3) Из пункта 2 статьи 2 исключить после слов «особо охраняемых» слово «природных».
- 4) Из пункта 2 статьи 14 исключить слово «природных».
- 5) Из пункта 1 статьи 16 исключить слово «природными».

Статья 10

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением подпункта «б» пункта 3 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Подпункт «б» пункта 3 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 января 2010 года.

3. Поручить Правительству Российской Федерации в течение трех месяцев привести в соответствие с настоящим Федеральным законом нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и учредительные документы федеральных государственных учреждений, созданных для охраны и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Президент

Д. Медведев

Об авторах

Кревер Ольга Николаевна – эксперт в области особо охраняемых природных территорий и сохранения биоразнообразия; с 2004 по 2008 гг. – начальник отдела нормативного регулирования в сфере особо охраняемых природных территорий и заместитель директора Департамента государственной политики в сфере охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации; член Высшего экологического совета Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва.

Галиновская Елена Анатольевна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, автор многих научных работ по экологическому, земельному и аграрному законодательству, участник рабочих групп по разработке проектов федеральных законов, член Экспертного совета Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию, член Экспертного совета Комитета Государственной Думы по строительству и земельным отношениям.

Кичигин Николай Валерьевич - кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, автор многих научных работ по экологическому, аграрному и земельному праву; участник рабочих групп по разработке проектов федеральных законов, член Экспертного совета Комитета Государственной Думы по природным ресурсам и природопользованию.

Шестаков Александр Сергеевич - кандидат географических наук, эксперт в области международного законодательства в области сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, член Бюро КС-7/КС-8 Конвенции о биологическом разнообразии, член Комиссии по экологическому праву Международного союза охраны природы, член экспертных групп секций "Экологическое законодательство. Международные договоры в области экологии, охраны окружающей среды" и "Особо охраняемые природные территории, природные объекты, ландшафты" Высшего экологического совета Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии