

ОСОБАЯ РОЛЬ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКОВ

THE SPECIAL ROLE OF BUDGETARY INSTITUTIONS IN ENSURING THE PROTECTION OF NATIONAL PARKS

E. Marchenko

Summary. The article is aimed at researching and analyzing the functions of state budgetary institutions of national parks in the context of recent changes in the environmental legislation of the Russian Federation. The legalization of mining and other activities in the territories of national parks, the construction of capital facilities and engineering infrastructure for the tourism industry leads to a decrease in the efficiency of management and preservation of the unique ecosystems of national parks by budgetary institutions that perform duties for the management and protection of national parks.

Keywords: specially protected natural territories, national parks, state budgetary institutions, protection of natural objects, functional zones, protected areas.

Марченко Елена Анатольевна

аспирант, Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский государственный университет правосудия
имени В.М. Лебедева»
Marchenko-all@yandex.ru

Аннотация. Статья направлена на исследование и анализ функций государственных бюджетных учреждений национальных парков в условиях, связанных с последними изменениями природоохранного законодательства Российской Федерации. Легализация добычи полезных ископаемых и других видов деятельности на территориях национальных парков, строительство капитальных объектов и инженерной инфраструктуры для туристской индустрии ведет к снижению эффективности управления и сохранения уникальных экосистем национальных парков бюджетными учреждениями, которые исполняют обязанности по управлению и охране национальных парков.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории, национальные парки, государственные бюджетные учреждения, охрана природных объектов, функциональные зоны, охранные зоны.

Идея создания национальных парков в целях сохранения уникальных объектов природы появилась еще в прошлом столетии и была реализована с принятием Постановления о типовом положении создания национальных парков с целью туризма и отдыха, научных исследований и иных целях. [1]

Национальные парки создавались в виде государственных юридических лиц, на территории которых запрещались любые виды деятельности, снижающие ценность этих территорий. С целью усиления их охраны постановлением Правительства РФ принято положение о национальных парках [2] (далее в тексте — Положение) с расширением спектра задач, введением экологического просвещения и мониторинга, режимным зонированием и запретом всякой деятельности, угрожающей существованию охраняемых объектов. Причем, под национальными природными парками понимались не только природные территории, но и природоохранные учреждения, возглавляемые директорами, назначаемыми государственными органами управления Российской Федерации.

Основной деятельностью национальных парков являлось сохранение и восстановление эталонных заповедных зон, создание условий для регулируемого туризма, организация экологического просвещения

и ведение экологического мониторинга, с установлением восьми функциональных зон с особым порядком использования территорий — от заповедной, с запретом на любое хозяйственное использование — до зоны хозяйственного назначения, предназначенной для функционирования национального парка и для удовлетворения нужд проживающего в нем населения. Поскольку Положение не утратило силы, о чем будет упомянуто далее, то на территориях национальных парков, согласно п. 9 Положения запрещаются виды деятельности, представляющие особую экологическую опасность, и могут быть запрещены или ограничены иные понижающие ценность этих земель виды деятельности.[3]

Дефиниция особо охраняемых природных территорий согласно Закону об особо охраняемых природных территориях [4] (далее в тексте — Закон об ООПТ), включая в себя весь биогеноценоз этих территорий, запрещает (полностью или частично) хозяйственную деятельность на этих ценных землях, представляющих собой природно-заповедный фонд России. [5]

Многими учеными отмечается, что многочисленные изменения в области экологического права направлены не только на охрану природы, но и развитие предпринимательства на определенных территориях, что ведет к разрушению экосистем, понижается охранный статус

ценных земель, в заповедных землях развивается локальное предпринимательство и туристская индустрия, происходит сокращение и ликвидация особо ценных земель в результате их хозяйственного освоения, что ведет к безвозвратной потере ценнейших уголков природы.[6]

1. Изначально национальные парки создавались для их сохранения, исследования, регулируемого туризма и экологического просвещения (п.1 ст. 12 Закона об ООПТ) с семью функциональными зонами, причем в зоне хозяйственного назначения предусматривалась деятельность, обеспечивающая нужды самого национального парка и его населения, и запрещалась любая деятельность, способная нанести ущерб природным комплексам и объектам. С внесением изменений[7] — территории национальных парков разделены законодателем на две основные зоны: с сохранением естественной природной среды и запретом любой не предусмотренной этим законом деятельности, а также зоны, в которых ограничивается деятельность, противоречащая целям и задачам национального парка (п.1 ст. 12 Закона об ООПТ). Если следовать буквальному толкованию положения данной статьи, с учетом, что ограничение деятельности не является ее запретом — деятельность допускается, но «с сужением возможности осуществления субъективного права»[8], то на определенной территории национальных парков допускается деятельность, которая противоречит их целям и задачам. Данное положение не соответствует пункту 2 ст.15 Закона об ООПТ, ст. 95 ЗК РФ, ст. 59 Закона об охране окружающей среды.

Утвержденный постановлением Правительства перечень видов деятельности на территории национальных парков и охранных зон [9], национальных парков [10], среди которых — добыча полезных ископаемых, производство изделий из пластмасс и другие опасные производства [11] (далее в тексте — Перечень), противоречащие пункту 2 статьи 15 Закона об ООПТ, неразрывно связанные с возведением объектов капитального строительства, с нарушением почвенного слоя, загрязнением воздуха и воды отходами производства, высоким уровнем шума, способные нанести вред любой функциональной зоне национального парка, с утратой ценности этих территорий и невозможности их использования, в том числе, и для рекреационных, и туристических целей. И это при том, что по состоянию на данный момент законодательством РФ в национальных парках не предусмотрены функциональные зоны для промышленного производства. В этой связи без изменения видов разрешенной деятельности, установленной Перечнем, представляется малоэффективным установление правил согласования вышеуказанной деятельности с федераль-

ными органами исполнительной власти для сохранения биогеоценоза национальных парков (пункт 4 ст. 15 Закона об ООПТ). [10]

В соответствии с п.1 ст. 14 Закона об ООПТ создание национальных парков и расширение территорий национальных парков осуществляется решениями Правительства Российской Федерации [12] и передается в ведение Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Земельные участки предоставлены учреждениям на праве постоянного (бессрочного) пользования. Учреждение осуществляет деятельность по охране и содержанию территории национального парка и связанного с ним имущества, а также мероприятия по сохранению на его территории биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии природных комплексов и объектов. Таким образом, реализация возложенных на бюджетные учреждения обязанностей по сохранению национальных парков будет невозможна в условиях промышленного их освоения.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации N 23-П от 28 мая 2025 г. [12] указано, что использование сельскохозяйственных земель на территории национальных парков должно осуществляться с учетом режима охраны, при условии совместимости сельскохозяйственной деятельности с целями и задачами парка. Соответственно, цели и задачи национальных парков являются основными критериями оценки возможности осуществления экономической и иной деятельности на этих территориях.

2. С изменением пункта 2 статьи 12 Закона ООПТ на территории национальных парков появились «иные пользователи и собственники земельных участков» с правом индивидуального жилищного строительства без согласования с федеральными органами власти [13], а также возможностью отчуждения земельных участков, т.е. фактически разрешается передача земельных участков национальных парков в собственность граждан и юридических лиц, при этом в Законе не уточняется, каким именно субъектам земельного права будет предоставлена такая возможность и на каких условиях. С 10 января 2021 г. Закон об ООПТ дополнен статьей 3.1, согласно которой в состав зоны хозяйственной деятельности национальных парков могут быть включены населенные пункты со свободной оборотоспособностью, находиться в публичной собственности (с возможностью предоставления земельных участков согласно земельному законодательству), а также в собственности граждан и юридических лиц, с ограничением права собственности режимом охраны (ст. 3.1. Закона об ООПТ). Причем, п.4 указанной статьи отменяет вышеуказанные положения на ООПТ

полностью или частично расположенных на территории населенного пункта.

3. В соответствии с пунктом 1 ст. 15 Закона об ООПТ в редакции от 30.11.2011 г., заменен императивный запрет любой хозяйственной деятельности и рекреационного использования территории в особо охраняемой зоне национальных парков — на возможность посещения в туристических целях. На основании распоряжения Правительства РФ от 26.08.2023 г. [14] в национальных парках разрешено возведение трехэтажных капитальных зданий, объектов инфраструктуры, что безусловно приведет к увеличению антропогенной нагрузки, гибели флоры и фауны этих территорий.
4. В соответствии с проектом Федерального закона № 914555-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [15], предусматривается возможность изменения видов основного и вспомогательного разрешенного использования в границах национальных парков без каких-либо разрешений и согласований с правообладателями земельных участков, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Также законопроектом разрешается изменение целевого назначения земельных участков в зонах хозяйственного назначения в границах национального парка и иных случаев, предусмотренных федеральными законами.
5. В настоящее время на стадии завершения независимой антикоррупционной экспертизы находится Проект Постановления Правительства РФ № 2467 [16], которым из Перечня правовых актов исключается пункт 675 с отменой Постановления Правительства Российской Федерации от 10 августа 1993 г. N 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» (п. 675 Перечня). Особенности конкретного национального парка (зонирование и режим) определяются положением об этом парке, изданным на основании общего Поло-

жения о национальных парках (п. 6 ст. 21 Закона об ООПТ), поэтому отмена вышеуказанного Постановления может повлечь массовые нарушения режима охраняемых территорий. В настоящее время в ряде национальных парков имеются только постановления об их создании, но отсутствуют утвержденные Положения о национальных парках. [17]

С изменением природоохранного законодательства в несколько раз возросло количество преступлений и правонарушений на особо охраняемых природных территориях. Принимаемые нормативные акты [18] большей частью декларативны и с точки зрения автора не смогут обеспечить возможность сохранения уникального биогеоценоза национальных парков. Ослабление природоохранного законодательства с точки зрения автора выражается в превалировании частных интересов над публичными, уменьшении площади национальных парков, упрощении процедуры изменения использования этих заповедных земель, с угрозой их промышленного освоения, со стремительным развитием туристской индустрии, что несомненно приводит к ухудшению экологической ситуации, нарушению режима охраны и снижению эффективности управления и охраны национальных парков. В связи с увеличением правонарушений государственные бюджетные учреждения вынуждены проводить постоянные рейды, однако, учитывая вносимые законодательные изменения, и эти меры не смогут предотвратить уничтожение уникальных природных территорий, гибели животного и растительного мира национальных парков.

Анализ данной ситуации приводит к выводу о необходимости соблюдения баланса частных и публичных интересов в области охраны ценных земель национальных парков и хозяйственной деятельности на их территориях с учетом специфических особенностей каждого национального парка, при обязательном проведении экологической экспертизы, активном вовлечении общественности и экологическом просвещении населения с целью формирования бережного отношения к окружающей среде как основополагающему аспекту сохранения жизни на планете.

ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Госплана СССР и ГКНТ от 27 апреля 1981 г. N 77/106 «Об утверждении типовых положений о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках» // ЭПС ГАРАНТ.
2. Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 10 августа 1993 г. N 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» // ЭПС «Система ГАРАНТ».
3. Постановление Совета Министров — Правительства РФ от 10 августа 1993 г. N 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации» // ЭПС «Система ГАРАНТ».
4. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // Собрание законодательства Российской Федерации от 20 марта 1995 г. N 12 ст. 1024.

5. П.3 ст. 58 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»// Собрание законодательства Российской Федерации от 14 января 2002 г. N 2 ст. 133.
6. Т.В. Злотникова. К вопросу об экологизации и деэкологизации законодательства и других сфер общественной жизни //Экологическое право. 2024. № 2 С. 5–11; Е.А. Галиновская. Проблемы модернизации законодательства об особо охраняемых природных территориях//Экологическое право.2022. № 5. С.22; Навасардова Э.С., Нутрихин Р.В. Проблема деэкологизации природоохранного законодательства России и Казахстана в контексте формирования эколого-безопасного пространства ЕАЭС // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10(2). С. 279–285.
7. Федеральный закон от 18 марта 2023 г. N 77-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации, 20 марта 2023 г. N 12 ст. 1890.
8. Е.В. Лунева. Правовые запреты и ограничения в обеспечении рационального природопользования//Lex Russica. № 11. 2022. С. 72.
9. Постановление Правительства РФ от 19 февраля 2015 г. N 138 «Об утверждении Правил создания охранных зон отдельных категорий особо охраняемых природных территорий, установления их границ, определения режима охраны и использования земельных участков и водных объектов в границах таких зон» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 марта 2015 г. N 9 ст. 1323.
10. Постановление Правительства РФ от 2 июня 2022 г. N 1018 «О видах экономической и иной деятельности юридических и физических лиц на территориях национальных парков и их охранных зон, подлежащих согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки»//Собрание законодательства Российской Федерации, 6 июня 2022 г. N 23 ст. 3842.
11. П. 8 приложения 2 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 1997 г. N 30, ст. 3588.
12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2025 г. N 23-П «По делу о проверке конституционности абзаца четвертого пункта 1 Постановления Совета Министров РСФСР «О создании Прибайкальского национального парка в Иркутской области» в связи с запросом Правительства Иркутской области»//сайт Конституционного Суда Российской Федерации (ksrf.ru).
13. Правила согласования видов экономической и иной деятельности юридических и физических лиц на территориях национальных парков и их охранных зон утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2022 г. N 1018.
14. Распоряжение Правительства РФ от 26 августа 2023 г. N 2294-р Об утверждении перечня объектов капитального строительства, строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ввод в эксплуатацию, вывод из эксплуатации и снос которых допускаются при осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках, а также некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов), элементов благоустройства, объектов сопутствующей инфраструктуры, возведение, эксплуатация и демонтаж которых допускаются при осуществлении рекреационной деятельности // Собрание законодательства Российской Федерации, 4 сентября 2023 г. N 36 ст. 6758/.
15. Проект Федерального закона № 914555-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/914555-8?ysclid=mc3ffq95ma741653618> (дата обращения 19.06.2025 г.).
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»//URL:<https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=156218>(дата обращения 05.06.2025 г.).
17. Постановление Правительства РФ от 6 августа 2018 г. N 915 «О создании национального парка «Ленские столбы», Постановление Правительства РФ от 8 февраля 2018 г. N 130 «О создании национального парка «Хибины», Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2019 г. N 1735 «О создании национального парка «Токинско-Становой», Постановление Правительства РФ от 11 сентября 2020 г. N 1399 «О создании национального парка «Сала-ир», Постановление Правительства РФ от 20 октября 2023 г. N 1748 «О создании национального парка «Воттоваара», Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2023 г. N 2393 «О создании национального парка «Дьяковский лес, Постановление Правительства России от 28 марта 2024 г. N 389 «О создании национального парка «Нижегородское Поволжье» имени В.А. Лебедева, Постановление Правительства России от 1 апреля 2024 г. N 412 «О создании национального парка «Виштынецкий»// ЭПС «Система ГАРАНТ»; М.Л. Крейндлин Заповедники и национальные парки могут потерять защиту//URL:<https://earththouches.me/articles/2025/04/17/zapovedniki-i-nacparki-mogut-poterjat-zashhitu/> (дата обращения 05.06.2025 г.).
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2025 г. N 813 «Об утверждении требований к предотвращению гибели объектов животного мира при осуществлении производственных процессов, а также при эксплуатации транспортных магистралей, трубопроводов и линий связи и электропередачи»// ЭПС «Система ГАРАНТ»; Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2025 г. N 785 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания»// ЭПС «Система ГАРАНТ»; Приказ Федерального агентства по рыболовству от 6 мая 2020 г. N 238 «Об утверждении Методики определения последствий негативного воздействия при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, внедрении новых технологических процессов и осуществлении иной деятельности на состояние водных биологических ресурсов и среды их обитания и разработки мероприятий по устранению последствий негативного воздействия на состояние водных биологических ресурсов и среды их обитания, направленных на восстановление их нарушенного состояния»// ЭПС «Система ГАРАНТ».

© Марченко Елена Анатольевна (Marchenko-all@yandex.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»