



УДК 349.6

София Андреевна Чернигова

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

Институт государственного и международного права

Россия, Екатеринбург

sofia_chernigova@mail.ru

Chernigova Sofia

Ural State Law University

Institute of the Institute of State and International Law

Russia, Ekaterinburg

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОВЕЛЛ ООПТ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация: в январе 2023 г. депутаты Государственной Думы внесли законопроект, позволяющий ликвидировать правовой режим земель особо охраняемых природных территории регионального значения. В статье проводится анализ документа и доказывається факт того, что данный законопроект противоречит федеральному закону «Об охране окружающей среды», который провозглашает приоритет сохранения естественных экологических систем и биологического разнообразия, а также целому ряду стратегических документов России.

Ключевые слова: законопроект, ООПТ, окружающая среда, экологическая безопасность, коррупциогенные факторы.

ANALYSIS OF LEGISLATIVE NOVELS OF PROTECTED AREAS: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

Annotation: in January 2023, the deputies of the State Duma introduced a bill allowing to eliminate the legal regime of lands of specially protected natural territories of regional significance. The article analyzes the document and proves the fact that this bill contradicts the federal law "On Environmental Protection", which proclaims the



priority of preserving natural ecological systems and biological diversity, as well as a number of strategic documents of Russia.

Key words: draft law, protected areas, environment, environmental safety, corruption factors.

Комитетом по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды зарегистрирован проект Федерального закона № 288302-8 О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (ООПТ). Согласно пояснительной записке, Законопроект заявлен с одной единственной целью, прямо противоречащей политике Российской Федерации в области экологии – сокращение территории ООПТ вместо того, чтобы обеспечивать сохранение и надлежащий уход за ними с проведением комплекса мероприятий, не допускающих утрату их природной ценности [1].

Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным неоднократно было отмечено, что проблемы окружающей среды, экологии всегда были и остаются в ряду наиболее важных для общества тем [2]. И не случайно, что в числе инициатив граждан по поправкам в Конституцию было так много предложений усилить требования к сохранению природы, окружающей среды.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что отдельные природные комплексы и объекты по прошествии времени могут претерпевать существенные изменения или вовсе утрачивать свою ценность в результате гибели под воздействием окружающей среды на территории конкретного субъекта Российской Федерации (пожары, наводнения, сели, оползни и другие природные явления). В качестве примера приводится Синельниковский родник (Октябрьский муниципальный округ), который отнесен решением исполкома Приморского краевого СНД от 13 июля 1984 года № 535 "Об отнесении уникальных и типовых природных объектов к государственным памятникам природы Приморского края" к памятникам природы и ссылаются на то, что предположительно



вследствие изменения гидрологического режима. Однако законодатель вместо того, чтобы внести предложения о правовом регулировании, направленном на сохранение природного объекта и его реабилитации, как то предписывает статья 58 Конституции Российской Федерации: каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и статья 42 Конституции Российской Федерации: каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, предлагает конкретно этот памятник природы и другие ООПТ лишить государственной охраны, создавая основу для использования данных территорий в целях, противоречащих политике государства [3].

Ознакомившись с текстом данного можно установить ряд нарушений юридической техники, коллизий. Кроме того, Всеволод Степаницкий, сопредседатель Экспертного совета по заповедному делу, заслуженный эколог Российской Федерации отметил, что при обсуждении подходов к принятию решений о возможности упразднения ООПТ должное внимание следует уделить выработке правовых механизмов, препятствующих реализации криминальных махинаций, несущих угрозу объектам природного наследия. В представленном же законопроекте этих механизмов нет. Также эксперт обратил внимание, что неопределенность условий или оснований принятия соответствующих решений, отсутствие или неполнота административных процедур являются коррупциогенными факторами, в силу чего представленный законопроект несёт серьёзные коррупционные риски.

Среди основных нарушений требований Стратегии экологической безопасности РФ можно выделить следующее:

1. «Упразднение особо охраняемых природных территорий регионального значения, а также изменение их границ, осуществляется в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации». Так предлагается, что процедура упразднения ООПТ регионального значения будет разрабатываться



субъектом Российской Федерации самостоятельно без какого-либо контроля со стороны федеральных органов власти. Однако, согласно п. «д» статьи 72 Конституции РФ, природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории – находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации [4]. Исключение Российской Федерации из данного процесса – является условием для порождения коррупциогенного фактора, установленного пп. «г» п. 3 Методики проведения антикоррупционных экспертиз, и в противоречие ст. 72 Конституции РФ порождая чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества со стороны субъектов РФ, так как является бланкетной (отсылочной) нормой, приводящей к принятию разнообразных подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органов государственной власти на федеральном уровне, принявшего первоначальный нормативный акт, а именно Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» [5].

2. Согласно законопроекту: решение об упразднении особо охраняемых природных территорий регионального значения (субъектом РФ), а также изменении их границ, может быть принято в случае:

а) необходимости исключения из состава особо охраняемых природных территорий земельных участков и водных объектов, необходимых для реализации национальных целей и стратегических задач, а также значимых проектов в области социально-экономического развития Российской Федерации;

Согласно преамбуле Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» 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».

Таким образом, сам ООПТ относится к национальным целям, стратегическим задачам и значимых проектам в области социально-экономического развития Российской Федерации [6]. В проекте не обосновано, и не может быть обосновано в связи с чем одни национальные цели/стратегические задачи/значимые проекты, особенно в области экологии, которые напрямую относятся к вопросам национальной безопасности и обеспечению жизни и здоровья населения ставятся в приоритет перед другими – никак не обозначенными национальными целями/стратегическими задачами/значимыми проектами.

Из чего следует, что эта инициатива является условием для порождения коррупциогенного фактора, установленного пп. «в» п. 3 Методики проведения антикоррупционных экспертиз порождая выборочное изменение объема прав с возможностью исключений из общего порядка по усмотрению государственных органов субъектов Федерации на выбор, какой национальный проект более приоритетен. Причем, приоритетность общенационального проекта, который разрабатываться на федеральном уровне определяется на уровне субъекта Российской Федерации.

Из чего следует, что данный фактор вступает в противоречие с преамбулой Федерального закона «Об ООПТ» и пунктом «е» ст. 71 Конституции РФ в виду того, что национальные цели/стратегические задачи/значимые проекты относятся к исключительному ведению Российской Федерации [7], что порождает коррупциогенный фактор установленный пп. «и» п. 3 Методики проведения антикоррупционных экспертиз – нормативные коллизии, в том числе внутренние: как между нормами внутри Федерального закона, так и с нормами Конституции РФ.



3. Согласно законопроекту: «решение об упразднении особо охраняемых природных территорий регионального значения, а также изменении их границ, может быть принято в случае:

б) необходимости исключения из состава особо охраняемых природных территорий земельных участков и водных объектов в целях строительства и реконструкции линейных объектов при отсутствии альтернативных решений по размещению соответствующих объектов».

Наличие ООПТ полностью исключает проведение или строительство любых объектов, противоречащих режиму ООПТ и полностью исключает необходимость проведения линейного объекта как основание для упразднения ООПТ да еще по инициативе органа власти субъекта РФ.

Действующее законодательство предписывает сохранение ООПТ. В противном случае, необходимо признать, что экология и здоровье населения не является приоритетными объектами регулирования и государственной политики, для реализации такой инициативы, следует отменить данный федеральный закон, а также статью 58 Конституции РФ. Без этого, такая инициатива не к чему не приведет и их применение будет незаконно. При этом, статья 58 Конституции РФ входит в главу 2, изменение которой не допускается и возможно только в связи с принятием новой Конституции.

Касаясь вопроса о строительстве в границах ООПТ линейных объектов, Всеволод Степаницкий подчеркнул, что следует различать декларируемое заинтересованной стороной отсутствие альтернативных решений и реальную невозможность такого строительства в ином месте. И здесь в качестве примера привёл историю планирования размещения нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» в 800 метрах от акватории Байкала (несмотря на протесты экологов), когда только личное вмешательство Президента России позволило отодвинуть «трубу» от Байкала на 400 км.



4. Согласно законопроекту: «решение об упразднении особо охраняемых природных территорий регионального значения, а также изменении их границ, может быть принято в случае:

в) в случае утраты природоохранной ценности указанных территорий»

При этом, как следует из текста, решать вопрос об утрате природоохранной ценности предлагается на уровне субъекта Российской Федерации. Процедура предполагается следующая: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации направляет в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области охраны окружающей среды проект решения об упразднении особо охраняемых природных территорий регионального значения, или об изменении их границ, а также документы, обосновывающие его принятие.

При этом основания в связи, с которыми ООПТ вдруг может утратить свою ценность, какие меры и деятельность предпринимались для того чтобы этого не произошло, детальное регулирование в каких случаях ООПТ считается утратившим свою ценность – не указаны. Согласно законопроекту – утрата природоохранной ценности всего лишь оценочное мнение должностного лица субъекта Российской Федерации, «подтвержденное» набором документов, приложенных опять же по усмотрению этого должностного лица для согласования на федеральном уровне.

Перечень этих документов, их наименование, а также ответственность за их содержание в законопроекте не указаны.

Следовательно, этот пункт является условием для порождения коррупциогенного фактора, установленного пп. «а» п. 3 Методики проведения антикоррупционных экспертиз порождая широту дискреционных полномочий – отсутствие и неопределенность условий и оснований принятия решения [8].

Таким образом, по нашему мнению, законопроект требует научного, общественного обсуждения и доработки.

Список литературы:



1. Литвиненко А.В., Субботин Д.А. Оценка текущего состояния экономических регуляторов рационального природопользования на территории РФ // European Scientific Conference: сборник статей III Международной научно-практической конференции. В 2 ч. Ч. 1. Пенза: МЦНС "Наука и Просвещение". 2017. С. 266-269.
2. Воронин, Б. А. Правовое регулирование рационального использования и охраны земель в современной России: монография / Б. А. Воронин, В. В. Круглов, О. А. Рущицкая [и др.]. – Екатеринбург: Издательство Уральского ГАУ, 2021. 152 с.
3. Хлуденева Н.И. Дефекты правового регулирования охраны окружающей среды. М.: ИНФРА-М, 2014. 172 с.
4. Вагина О.В., Гаевская Е.Ю. Новые направления правового регулирования отношений по охране окружающей среды // Вестник Московского университета. 2021. № 1. С. 117-121.
5. Васильева М. И. Особенная часть экологического права как объект кодификации // Экологическое право. 2010. № 6. С. 3-12.
6. Бурматова О.П. Особенности формирования экологической политики в Российской Федерации // VII Всероссийская научно-практическая конференция «Социально-экономическое развитие России в XXI веке». Пенза, 2008. С. 16-19.
7. Боголюбов С. Известные основные направления экологической политики // Зеленый мир. 2008. № 11-12. 17 с.
8. Круглов В. В., Гаевская Е. Ю. О некоторых организационно-правовых мерах обеспечения экологической безопасности в России // Российский юридический журнал. 2020. № 5. С. 65–70.