

Раздел III. Национальные парки

1. Вводные замечания.

Категория ООПТ - национальные парки - является для российских специалистов относительно новой, поэтому нормы данного раздела заслуживают внимания в таких аспектах, как:

понятие национального парка;

особенности и содержание дифференцированного режима, его правовое, экологическое и экономическое значение;

перечень запретов и ограничений, устанавливаемых на территории национального парка;

задачи национального парка и их отличия от задач иных категорий особо охраняемых природных территорий.

2. Общий обзор раздела. По своей структуре он аналогичен предыдущему и состоит из шести статей. В первой из них - [статья 12](#) "Общие положения" - зафиксированы понятия национальных парков, основания и порядок передачи им в пользование объектов, расположенных на их территории, определены их статус как объектов федеральной собственности и введен запрет на изменение целевого назначения земельных участков, находящихся в границах национальных парков.

В [статье 13](#) в закрытом перечне установлены задачи национальных парков, а в [статье 14](#) - порядок их образования. [Федеральным законом](#) от 28.12.2013 г. N 406-ФЗ предусматривается возможность преобразования государственных природных заповедников в национальные парки, то есть наблюдается снижение степени защиты особо охраняемой природной территории. [Статья 15](#) регулирует основы дифференцированного режима особой охраны национальных парков и выделения в их границах различных функциональных зон (перечень закрытый), а также устанавливает запреты и ограничения.

[Статья 16](#) рассказывает об управлении национальными парками, определяет статус управляющего субъекта, которым являются федеральные государственные бюджетные учреждения. Завершающая статья раздела регулирует некоторые аспекты организации рекреационной деятельности на территории национальных парков. В нормы данного раздела было внесено довольно много изменений, касающихся задач национальных парков (на них возложено и осуществление государственного экологического мониторинга), порядка создания, режима дифференцированной охраны, в первую очередь, запретов отдельных видов деятельности, а также управления национальными парками.

3. Цели, сфера действия и адресаты норм [раздела](#).

Цели предписаний [статей 12-17](#) состоят в упорядочении отношений, возникающих в связи с созданием и использованием национальных парков, обеспечении правопорядка и законности использования находящихся в их границах природных ресурсов и объектов, историко-культурных объектов и иных охраняемых правом ценностей, в установлении гарантий как охраны природы, так и прав граждан (на благоприятную окружающую среду, доступ к экологической информации, на образование, охрану здоровья и иных).

Сфера действия норм широка, поскольку затрагивает различные интересы: от сохранения и восстановления природных и историко-культурных комплексов и объектов до возможностей реализации каждым права на отдых.

Адресаты [статей раздела](#) представляют собой неопределенный круг лиц: граждане, юридические лица, собственники земельных участков, научные работники, сотрудники органов управления и контроля, работники правоохранительных органов и судьи.

4. Основные понятия. Частично они совпадают с теми, которые использованы в [преамбуле, разделах I, II](#) (см. комментарий к ним), но, в то же время, в комментируемом [разделе](#) вводятся и новые термины. Это объясняется спецификой статуса и организации деятельности национальных парков. К таким понятиям относятся "историко-культурные объекты, поставленные на государственную охрану", "регулируемый туризм", "восстановление нарушенных объектов", "эталонные природные участки и объекты", "дифференцированный режим", "функциональная зона", "разведка и разработка полезных ископаемых", "почвенный покров", "гидрологический режим" и т.д.

Разъяснение этих и иных терминов и понятийных оборотов см. ниже.

5. Связь норм [раздела](#) с иными предписаниями Закона. Положения, сформулированные в [статьях 12-17](#), самым тесным образом связаны с нормами [преамбулы и раздела I](#), с отсылочными нормами [ст. 36](#), с предписаниями [ст. 37](#), а также с нормами [раздела IX](#) (в наибольшей степени - [ст. 15](#)). Но и с другими статьями и разделами Закона прослеживается связь по таким параметрам, как общность терминологии, взаимодополняемость и единство задач, аналогичность прав, предоставленных природоохранным учреждениям как юридическим лицам.

6. Проблемные ситуации и трудности реализации. Проблемные ситуации, как правило, возникают в двух случаях:

- 1) при создании национального парка, когда решаются вопросы передачи им в пользование земельных участков, водных объектов и др.;
- 2) при обеспечении режима особой охраны территорий национальных парков, т.е. соблюдении установленных комментируемым Законом правил и ограничений, учитывая разнообразие осуществляемых на территории национальных парков видов деятельности; а также при привлечении виновных в нарушении запретов ([ст. 15](#)) лиц к юридической ответственности и пресечении незаконной деятельности.

Статья 12. Общие положения

1. Общий обзор [статьи](#). Она состоит из четырех пунктов.

В [первом пункте](#) дается общая характеристика одной из особо охраняемых природных территорий - национального парка и устанавливаются особенности зон, в которых запрещается деятельность, несовместимая с правовым режимом данной структуры.

Во [втором пункте](#) определяется правовой режим использования природных ресурсов, недвижимого имущества национальных парков.

[Третий пункт](#) устанавливает запрет на изменение целевого назначения земельных участков, расположенных в границах национальных парков.

И [четвертый пункт](#) содержит норму отсылочного характера об утверждении положения о национальном парке соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

2. Цели, сфера действия и адресаты [статьи](#). Основной целью статьи является общая характеристика национального парка, а также определенные ограничения, установленные в пределах соответствующих зон и ряд запретов в отношении имущества, природных ресурсов и земельных участков в национальных парках.

Сферой действия [статьи](#) является территория Российской Федерации.

Статья адресуется физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации и её субъектов, деятельность которых связана с соблюдением правового режима особо охраняемых природных территорий.

3. Основные понятия. Основными понятиями данной [статьи](#) являются следующие:

3.1. Национальный парк - территория, где в целях охраны окружающей среды ограничена деятельность человека. В отличие от заповедников, где деятельность человека практически полностью запрещена (запрещены охота, туризм и т.п.), на территорию национальных парков допускаются туристы, в ограниченных масштабах допускается хозяйственная деятельность.

3.2 Природная среда - часть окружающей среды; природная составляющая среды обитания и производственной деятельности человечества.

3.3. Объекты природного наследия - природные памятники, образуемые физическими и биологическими формациями или группами таких формаций, которые представляют особую ценность с эстетической и научной точек зрения; геологические и физиографические образования и точно ограниченные районы, составляющие ареал ценных или находящихся под угрозой видов животных и растений, которые представляют особую ценность с точки зрения науки или сохранения; природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, которые представляют ценность с точки зрения науки, сохранения, природной красоты, или совместные творения человека и природы.

3.4. Объектами культурного наследия в соответствии с [Федеральным законом от 25.06.2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия \(памятниках истории и культуры\) народов Российской Федерации"](#) являются объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Объекты культурного наследия подразделяются на следующие виды:

памятники - отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, молельные дома и другие объекты, построенные для богослужений); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; объекты археологического наследия;

ансамбли - четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи; объекты археологического наследия;

достопримечательные места - творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов.

3.5. Природные ресурсы - это естественные ресурсы, часть всей совокупности природных условий существования человечества и важнейшие компоненты окружающей его естественной среды, используемые в процессе общественного производства для целей удовлетворения материальных и культурных потребностей общества.

3.6. Недвижимое имущество - согласно [ст. 130 Гражданского кодекса РФ](#) к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства.

3.7. Земельный участок - часть земной поверхности, имеющая фиксированную границу. Площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики участка отражаются

в государственном кадастре недвижимости. Правовой статус участка определяет форму законного владения, его целевое назначение и разрешенное использование. Согласно [Земельному кодексу](#) РФ границы участка должны быть определены в соответствии с федеральными законами.

3.8. Положение о национальном парке - нормативный акт, определяющий особенности статуса специального субъекта, функциональное зонирование территории парка, режимные ограничения в границах парка и его охранной зоны.

4. Общая характеристика национальных парков России.

Зарождение идеи национальных парков в России, вероятно, следует относить к началу XX столетия. Так, в схеме, предложенной еще в 1917 г. В.П. Семеновым-Тянь-Шанским и носившей название "О типичных местностях, в которых необходимо организовать заповедники по типу американских национальных парков", было рекомендовано 46 подобных объектов, представлявших самые разные природные зоны и ландшафты страны. И хотя в те далекие годы в среде российских ученых слова "национальный парк" и "заповедник" в основном употреблялись как равнозначные, создаваться стали именно заповедники. На базе списка В.П. Семенова-Тянь-Шанского в последующие годы была создана не одна заповедная территория.

Далее, на I Всероссийском съезде по охране природы в 1929 г. профессор Д.Н. Кашкаров отмечал необходимость создания специальной сети охраняемых территорий - национальных парков, предназначенных для развития организованного туризма и сбережения уникальных уголков природы.

В реальности первые парки в России появились только в начале 80-х гг. И поэтому они по сравнению с рядом зарубежных парков, существующих более столетия, весьма молоды.

Тем не менее, время, прошедшее со дня образования первых российских НП и до появления их сети, было периодом становления: от единичных парков до охвата ими многих регионов страны. И хотя процесс становления отнюдь не завершен, а сложившаяся сеть национальных парков все еще обладает рядом существенных недостатков, все-таки парки уже стали неотъемлемой частью единой системы ООПТ страны, а их удельный вес и роль в этой системе постоянно возрастают.

Статистическая справка. Первый национальный парк в СССР - Лахемаа - был основан в 1971 году в Эстонской ССР. В дальнейшем список охраняемых территорий расширился. В следующие годы статус национальных парков получили:

Сочинский национальный парк, Лосиный Остров (1983);

"Самарская Лука" (1984);

"Марий Чодра" (1985);

Прибайкальский национальный парк, Забайкальский национальный парк, "Приэльбрусье", "Башкирия" (1986) и др.

Последними были внесены в список три национальных парка*(97):

"Онежское Поморье";

"Шантарские острова";

"Чикой".

5. Правовой режим охранных зон национальных парков.

Комментируемая [статья](#) определяет необходимый атрибут, характерный для некоторых категорий особо охраняемых природных территорий - создание охранной зоны с ограниченным режимом природопользования, которая предохраняет от антропогенного воздействия природные комплексы и объекты, находящиеся на территории национального парка.

Примером установления охранной зоны национального парка может служить постановление Администрации Приморского края от 15.01.2013 г. N 3-па "О создании охранной зоны национального парка "Земля леопарда", которое утвердило границы и положение об охранной зоне национального парка "Земля леопарда". Она охватывает 82 тыс. га мест обитания амурского тигра и дальневосточного леопарда на прилегающих к НП территориях Хасанского и Надеждинского районов и Уссурийского городского округа Приморского края. На охранную зону возлагаются следующие задачи:

сохранение и увеличение численности дальневосточного леопарда и амурского тигра, а также их кормовых ресурсов, являющихся объектами животного мира;

проведение мероприятий по предупреждению, выявлению и тушению лесных пожаров;

восстановление нарушенных природных комплексов и объектов.

На территории охранной зоны запрещается:

1) Присутствие собак, за исключением служебных собак уполномоченных федеральных органов, а также специально уполномоченного государственного органа Приморского края по охране, федеральному государственному надзору и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в Приморском крае, органа исполнительной власти Приморского края, осуществляющего в пределах своих полномочий государственное управление в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, организации и функционирования государственных природных заказников краевого значения; использование капканов и самоловов.

2) Проведение коллективной охоты осуществляется в присутствии уполномоченного представителя юридического лица или индивидуального предпринимателя, заключившего охотхозяйственное соглашение или обладающего правом долгосрочного пользования животным миром на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов. Охота на пушных животных и рябчика осуществляется в период с 1 октября по 15 января.

Обеспечение приведения биотехнических мероприятий в закрепленных охотничьих угодьях осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, заключившими охотхозяйственное соглашение или обладающими правом долгосрочного пользования животным миром на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов (далее - пользователи объектами животного мира).

Также, согласно указанному нормативному акту физические и юридические лица, в том числе собственники, обладатели сервитутов, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков, входящих в границы охранной зоны, обязаны соблюдать установленный режим охранной зоны. Проведение научно-исследовательской деятельности в отношении редких и находящихся под угрозой исчезновения видов (подвидов, популяций) диких животных, дикорастущих растений и грибов, обитающих (произрастающих) на территории охранной зоны и занесенных в Красную книгу Приморского края, допускается по согласованию с департаментом по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края (далее - Департамент охотничьего надзора Приморского края) в порядке, установленном Администрацией Приморского края.

Режим охранной зоны не распространяется: на территорию населенных пунктов, в том числе 500-метровую зону вокруг данных населенных пунктов; на территорию садоводческих, огороднических, дачных обществ, крестьянско-фермерских хозяйств, образованных в соответствии с действующим законодательством до вступления в силу постановления Администрации Приморского края, утверждающего настоящее Положение ^{*(98)}.

6. Право собственности и вещные права. 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 (ч. 3 ст. 129 ГК РФ). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (ст. 129), осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц (ч. 3 ст. 209 ГК РФ). Из этого следует, что статья 129 ГК РФ отсылает к природоресурсному законодательству, а статья 209 ГК РФ - к природоохранному (экологическому).

В пункте 2 статьи отмечена следующая особенность правового положения природных ресурсов и имущества национальных парков. Природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах национальных парков и находящиеся в федеральной собственности, изымаются из гражданского оборота. Природопользователи осуществляют свои права с учетом ограничений, введенных в соответствии со [статьей 15](#) комментируемого Закона. Например, особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях^{*(99)} основаны на положениях Лесного кодекса РФ. При этом под особенностями охраны понимается именно перечень ограничений использования лесов. В соответствии с [пунктом 3 ст. 103](#) ЛК РФ в лесах, расположенных на территориях национальных парков, природных парков и государственных природных заказников, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, если иное не предусмотрено правовым режимом зон, установленных в границах этих особо охраняемых природных территорий.

7. Земли национальных парков. В соответствии с пунктом 1 статьи 7 ЗК РФ по целевому назначению земли в Российской Федерации подразделяются на семь категорий:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов
- 3) земли промышленности (и иного специального назначения);

- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Пунктом 3 статьи 58 Федерального закона от 1.01.2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" предусмотрено, что территории национальных парков входят в природно-заповедный фонд. Изъятие земель природно-заповедного фонда запрещено (п. 4 ст. 58), и приватизация земель так же запрещается (п. 5 ст. 58). В соответствии со статьей 95 ЗК РФ земли национальных парков относятся к землям особо охраняемых природных территорий.

Земельное законодательство предусматривает случаи перевода земель особо охраняемых природных категорий в иные категории. Так, согласно ст. 10 Федерального закона от 21.12.2004 г. N 172-ФЗ "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую"*(100) 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 особо ценного значения невозможно*(101).

8. Объекты исторического и культурного наследия. Согласно статье 35 Федерального закона от 25.06.2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории памятника или ансамбля запрещается, за исключением работ по сохранению данного памятника или ансамбля и (или) их территорий, а также хозяйственной деятельности, не нарушающей целостности памятника или ансамбля и не создающей угрозы их повреждения, разрушения или уничтожения.

Характер использования территории достопримечательного места, ограничения на использование данной территории и требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории достопримечательного места определяются федеральным органом охраны объектов культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, и вносятся в правила застройки и в схемы зонирования территорий, разрабатываемые в соответствии с Градостроительным кодексом РФ.

В случае обнаружения на территории, подлежащей хозяйственному освоению, объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, в проекты проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ должны быть внесены разделы об обеспечении сохранности обнаруженных

объектов до включения данных объектов в реестр в порядке, установленном указанным [Законом](#), а действие положений землеустроительной, градостроительной и проектной документации, градостроительных регламентов на данной территории приостанавливается до внесения соответствующих изменений. В случае расположения на территории, подлежащей хозяйственному освоению, объектов культурного наследия, включенных в реестр, и выявленных объектов культурного наследия землеустроительные, земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы на территориях, непосредственно связанных с земельными участками в границах территории указанных объектов, проводятся при наличии в проектах проведения таких работ разделов об обеспечении сохранности данных объектов культурного наследия или выявленных объектов культурного наследия, получивших положительные заключения государственной экспертизы проектной документации.

В соответствии со статьей 46 указанного Закона физические и юридические лица, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на территории объекта культурного наследия, обязаны соблюдать режим использования данной территории, установленный законодательством о культурном наследии, земельным законодательством и законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

9. Положение о национальном парке. В соответствии с [пунктом 4](#) комментируемой статьи положение о национальном парке утверждается федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды. На сегодняшний день таким федеральным органом исполнительной власти является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а именно Департамент государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Согласно Положению о Департаменте государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды и экологической безопасности Минприроды России, утвержденному приказом Минприроды России от 15.07.2011 г. N 633, Департамент разрабатывает и представляет на утверждение Положения о государственных природных заповедниках, национальных парках, государственных природных заказниках и памятниках природы федерального значения, определяет порядок утверждения, использования и охраны символики государственных природных заповедников, акты, устанавливающие особенности использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях, порядок регулирования численности объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения.

Департамент осуществляет работу в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения по следующим вопросам:

расширения и изменения границ существующих особо охраняемых природных территорий федерального значения;

функционирования особо охраняемых природных территорий, находящихся в ведении Минприроды России;

охраны объектов животного мира и водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

организует работу по ведению государственного кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения;

организует работы по созданию новых и расширению существующих особо охраняемых природных территорий федерального значения и их охранных зон;

организует работу по регулированию численности объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

утверждает ежегодные и перспективные планы работ по основной деятельности и среднесрочные планы управления государственных природных заповедников и национальных парков;

проводит и утверждает государственную экспертизу проектов освоения лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий;

принимает решение об отстреле (отлове) животных в научных и регуляционных целях на территориях государственных природных заповедников, находящихся в ведении Министерства и т.д.*⁽¹⁰²⁾.

Статья 13. Основные задачи национальных парков

1. Общий обзор статьи. Статья состоит из одного пункта и семи подпунктов, которые определяют основные задачи национальных парков. Они весьма сходны с некоторыми задачами заповедников, например, изложенные в пунктах "а", "д", "е". Вместе с тем на национальные парки возлагаются и особые задачи, которые во многом сходны с задачами природных парков (сохранение природной среды, природных ландшафтов, создание условий для регулируемого туризма и отдыха). Кроме того, у национальных парков есть и дополнительные задачи, связанные с сохранением историко-культурных объектов. Особо следует выделить эколого-просветительную задачу национальных парков. Перечень основных задач национальных парков является закрытым.

2. Цели, сфера действия и адресаты статьи. Целью данной статьи является конкретизация ориентиров на стадии проектирования, утверждения и обеспечения правового режима национальных парков. В данной статье не конкретизировано, идет ли речь о национальном парке как учреждении или как о территории. В связи с этим представляется, что адресатами ее предписаний являются, с одной стороны, органы государственной власти, уполномоченные учреждать национальные парки и утверждать положения о них, а с другой - должностные лица национальных парков, в чьи обязанности входит обеспечение устойчивости режимных правил и достижение целей создания соответствующей особо охраняемой природной территории.

Таким образом, нормы комментируемой статьи не только задают индикаторы на стадии проектирования национального парка, но и предопределяют особенности режима функциональных зон, а также целевые показатели деятельности специального субъекта (соответствующего учреждения). Соответственно, положения данной статьи устанавливают критерии эффективности деятельности специального субъекта, являющегося объектом ведомственного надзора. Этим определяется сфера действия предписаний комментируемой статьи. При этом надо учитывать, что ее положения также лежат в основе функций (видов деятельности), которые может осуществлять соответствующее учреждение.

3. Основные понятия. К числу основных понятий данной [статьи](#) относятся следующие:

3.1. Природный комплекс - это часть земной поверхности с относительно однородными природными условиями: климатом, рельефом, почвами, водами, растительным и животным миром.

3.2. Историко-культурный объект - см. [комментарий](#) к ст. 12.

3.3. Экологическое просвещение населения - это распространение экологических знаний об экологической безопасности, здоровом образе жизни человека, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов в целях формирования экологической культуры в обществе.

3.4. Государственный экологический мониторинг - осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти государственным фондом данных ([ст. 63](#) Федерального закона от 10.01.2002 г. "Об охране окружающей среды").

4. Сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов; сохранение историко-культурных объектов.

Согласно Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года для повышения эффективности деятельности по сохранению объектов культурного наследия на особо охраняемых природных территориях необходимо:

обеспечить выявление, обследование и оценку состояния памятников истории и культуры;

осуществлять постоянное наблюдение за состоянием памятников истории и культуры, а также культурно-ландшафтных комплексов;

разработать рекомендации по сохранению структуры культурных ландшафтов, восстановлению и использованию памятников истории и культуры;

проводить работы по восстановлению и поддержанию в традиционном состоянии приоритетных культурно-ландшафтных комплексов;

осуществить регламентацию режима особо охраняемых природных территорий с учетом интересов сохранения объектов культурного наследия;

содействовать восстановлению и развитию традиционных промыслов и ремесел;

расширять практику включения мероприятий по сохранению объектов культурного наследия на территориях национальных парков в соответствующие федеральные и региональные целевые программы*(103).

5. Экологическое просвещение. В Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" введен раздел "Основы формирования экологической культуры", где заложены общие нормы экологического образования, воспитания, просвещения и формирования экологической культуры в целом, без которых невозможно сохранение благоприятной окружающей среды. Согласно [ст. 71](#) Закона в целях формирования экологической культуры и профессиональной подготовки специалистов в области охраны окружающей среды устанавливается система всеобщего и комплексного экологического образования, включающая в себя общее образование, среднее профессиональное образование, высшее образование и дополнительное профессиональное образование специалистов, а также распространение экологических знаний, в том числе через средства массовой информации, музеи, библиотеки, учреждения культуры, природоохранные учреждения, организации спорта и туризма.

В [статье 74](#) Закона указывается, что в целях формирования экологической культуры в обществе, воспитания бережного отношения к природе, рационального использования природных ресурсов осуществляется экологическое просвещение посредством распространения экологических знаний об экологической безопасности, информации о состоянии окружающей среды и об использовании природных ресурсов. Экологическое просвещение, в том числе информирование населения о законодательстве в области охраны окружающей среды и законодательстве в области экологической безопасности, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, средствами массовой информации, а также организациями, осуществляющими образовательную деятельность, учреждениями культуры, музеями, библиотеками, природоохранными учреждениями, организациями спорта и туризма, иными юридическими лицами.

Вопросы экологического образования и просвещения нашли отражение и в [Экологической доктрине](#) Российской Федерации, одобренной [распоряжением](#) Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 г. № 1225-р. В данном документе отмечается, что основной задачей экологического просвещения является повышение экологической культуры населения, образовательного уровня и профессиональных навыков и знаний в области экологии.

30.04.2012 г. Президент РФ утвердил "Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года". Документ отражает основные глобальные и национальные экологические проблемы, устанавливает стратегические цели, учитывающие национальный и международный опыт охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, определяет задачи и механизмы их реализации.

Большое внимание уделяется вопросам экологического образования и просвещения, формирования экологической культуры в обществе, развитию международного сотрудничества и другим.

Приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 18.06.2007 г. № 170 были утверждены Методические рекомендации по организации и ведению эколого-просветительской деятельности в государственных природных заповедниках и национальных парках.

Эколого-просветительская деятельность заповедников и национальных парков ведется в целях:

обеспечения поддержки идей заповедного дела широкими слоями населения как необходимого условия выполнения заповедниками и национальными парками своих природоохранных функций;

содействия решению региональных экологических проблем;

участия в формировании экологического сознания и развития экологической культуры населения.

Эколого-просветительская деятельность заповедников и национальных парков призвана, в первую очередь, формировать у широких слоев российского общества понимание современной роли ООПТ в сохранении биологического и ландшафтного разнообразия как основы биосферы, а также их места в социально-экономическом развитии регионов. Это должно обеспечить действенную общественную поддержку заповедников и национальных парков как объектов национального достояния.

Системная организация эколого-просветительской работы заповедников и национальных парков возможна при решении ряда задач, к которым относятся:

целенаправленная систематическая работа со всеми группами населения в каждом конкретном регионе;

работа с посетителями ООПТ;

тесное сотрудничество с образовательными учреждениями, органами государственной власти и местного самоуправления, средствами массовой информации, другими заинтересованными организациями;

содействие в профессиональной подготовке специалистов соответствующего профиля;

участие в создании единого информационного пространства, обеспечивающего обмен эколого-просветительской информацией и опытом работы, как на российском, так и на международном уровне;

формирование в заповедниках и национальных парках необходимой организационной и материально-технической базы эколого-просветительской деятельности;

развитие и укрепление методической базы для проведения эффективной эколого-просветительской работы на современном уровне: аккумуляция соответствующего отечественного и зарубежного опыта, а также разработка собственных методических материалов.

6. Регулируемый туризм и отдых в национальных парках. Национальные парки играют особую роль в системе охраняемых природных территорий общероссийского значения. В отличие от заповедников они наделены не только природоохранной, но и рекреационной функцией, так как располагают значительными природными и историко-культурными ресурсами. Подобная "двойственность" накладывает определенные ограничения на условия отдыха в национальных парках, но способствует развитию экотуризма.

Развитие туризма в национальных парках требует тщательно продуманного подхода к использованию ценных и уязвимых природных ресурсов. Познавательный туризм является одним из специализированных видов экологического туризма, основной целью которого является ознакомление с природными и культурными достопримечательностями. Эта сфера является высокоэффективной формой эколого-просветительской деятельности на особо охраняемых природных территориях.

Для обеспечения развития познавательного туризма необходимо:

совершенствовать систему планирования, контроля и мониторинга деятельности в сфере познавательного туризма на особо охраняемых природных территориях;

разработать комплекс экскурсионных программ для различных категорий посетителей, уделяя приоритетное внимание демонстрации диких животных в естественной среде;

обеспечить обустройство (в том числе информационное) экскурсионных экологических троп и туристических маршрутов, смотровых площадок, мест наблюдения за дикими животными;

создавать новые и модернизировать существующие музеи и информационные центры для посетителей;

провести оценку предельно допустимых нагрузок и определить пути минимизации негативного воздействия на природные экосистемы;

разработать и внедрить систему добровольной сертификации экскурсионных экологических троп и туристических маршрутов на особо охраняемых природных территориях;

создать инфраструктуру для обеспечения сервисного обслуживания посетителей, в том числе путем привлечения инвесторов;

разработать серию типовых проектов элементов туристической инфраструктуры (кемпингов, гостевых домов, остановочных пунктов и др.) под единым брендом;

разработать предложения по формированию и совершенствованию экономических механизмов развития системы познавательного туризма, в том числе с учетом международного опыта;

содействовать развитию сопутствующего туризму малого и среднего бизнеса (развитие сети мини-гостиниц, гостевых домов, крестьянско-фермерских хозяйств, традиционных промыслов и ремесел, производства экологически чистых продуктов, сувенирных изделий и др.);

разработать правила, регулирующие поведение посетителей на особо охраняемых природных территориях, с целью обеспечения безопасности людей и предотвращения ущерба природным комплексам и объектам;

содействовать налаживанию партнерских связей заповедников и национальных парков с крупными российскими и иностранными туристическими компаниями и другими организациями, заинтересованными в развитии познавательного туризма*(104).

Статистическая справка. На территории Центрального федерального округа расположены 12 государственных природных заповедников, 7 национальных парков и 9 государственных природных заказников федерального значения, обеспечивающих сохранение биологического разнообразия и обладающих значительным потенциалом в сфере развития экологического туризма. Развитие их инфраструктуры (обустройство экологических троп и маршрутов, музеев и визит-центров) будет способствовать созданию новых туристских маршрутов в регионе.

На территории Северо-Западного федерального округа расположены 12 государственных природных заповедников, 11 национальных парков и 10 государственных природных заказников федерального значения, обладающих уникальными ресурсами для развития культурно-познавательного и экологического туризма. Наибольшим потенциалом в сфере привлечения туристов обладают национальные парки "Кенозерский" (Архангельская область) и "Водлозерский" (Республика Карелия и Архангельская область), на территории которых сохраняются объекты природного и культурного наследия, промыслы и ремесла, народные традиции. Национальные парки "Паанаярви" (Республика Карелия) и "Югыдва" (Республика Коми), заповедник "Полистовский" (Псковская область) представляют широкую сеть маршрутов по нетронутым природным территориям. Биосферный заповедник "Печоро-Илычский" с уникальным плато Маньпупунер, Национальный парк "Русская Арктика" и федеральный заказник "Земля Франца-Иосифа" предоставляют широкие возможности для развития экологического и круизного туризма по Арктике*(105).

7. Разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения.

Статья 70 Федерального закона от 10.01.2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" закрепила вопросы научных исследований в сфере охраны окружающей среды. Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся в целях социального, экономического и экологически сбалансированного развития Российской Федерации, создания научной основы охраны окружающей среды, разработки научно обоснованных мероприятий по улучшению и восстановлению окружающей среды, обеспечению устойчивого функционирования естественных экологических систем, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.

Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся в целях:

разработки концепций, научных прогнозов и планов сохранения и восстановления окружающей среды;

оценки последствий негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды, создания нормативов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;

разработки и совершенствования показателей комплексной оценки воздействия на окружающую среду, способов и методов их определения;

разработки и создания наилучших технологий в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов;

разработки программ реабилитации территорий, отнесенных к зонам экологического бедствия;

разработки мероприятий по сохранению и развитию природного потенциала и рекреационного потенциала Российской Федерации;

иных целях в области охраны окружающей среды.

Научные исследования в области охраны окружающей среды проводятся научными организациями в соответствии с федеральным законом о науке и государственной научно-технической политике.

Согласно пункту 19 Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30.04.2012 г.) при решении задачи научного и информационно-аналитического обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности используются следующие механизмы:

а) расширение комплексных фундаментальных и прикладных исследований в области прогнозирования угроз экологического характера, а также негативных последствий, связанных с изменением климата;

б) разработка и использование научно обоснованных и объективных показателей техногенного воздействия на окружающую среду и показателей экологической эффективности природоохранной деятельности;

в) стимулирование проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области охраны окружающей среды, ресурсосбережения и обеспечения экологической безопасности.

Статистическая справка. Федеральная система особо охраняемых природных территорий в настоящее время насчитывает 102 заповедника и 47 национальных парков, в составе которых функционируют 139 научных отделов. Сегодня в заповедной системе трудятся более 1000 штатных научных сотрудников, среди них 372 кандидата и 42 доктора наук.

Научные исследования на особо охраняемых природных территориях имеют долговременный характер, направлены на изучение состояния и динамики природных процессов. По итогам исследований готовятся прогнозы и рекомендации по сохранению природных комплексов и редких видов, рациональному природопользованию.

Ежегодно сотрудниками заповедников и национальных парков публикуется более 100 монографий, более 2000 научных статей в российских и зарубежных научных журналах и тематических сборниках. Итоги исследований докладываются на сотнях зарубежных и отечественных научных конференций и совещаний*(106).

8. Осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) осуществляется в рамках единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией, установленной законодательством Российской Федерации, посредством создания и обеспечения функционирования наблюдательных сетей и информационных ресурсов в рамках подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), а также создания и эксплуатации уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти государственного фонда данных.

Задачами единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) являются:

регулярные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, изменениями состояния окружающей среды;

хранение, обработка (обобщение, систематизация) информации о состоянии окружающей среды;

анализ полученной информации в целях своевременного выявления изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и (или) антропогенных факторов, оценка и прогноз этих изменений;

обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацией о состоянии окружающей среды.

Пример. Сотрудники правоохранительных органов регулярно проводят проверки соблюдения законодательных норм об осуществлении государственного экологического мониторинга. Так, прокуратурой Тункинского района (республика Бурятия) в декабре 2013 года была проведена проверка соблюдения ФГБУ "Национальный парк "Тункинский" требований [законодательства](#) о государственном экологическом мониторинге.

[Статьей 63.1](#) Федерального закона "Об охране окружающей среды" предусмотрено, что единая система государственного экологического мониторинга создается в целях обеспечения охраны окружающей среды. Государственный мониторинг охотничьих ресурсов и среды их обитания включен в единую систему государственного экологического мониторинга.

В целях организации государственного экологического [мониторинга](#) Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации утвержден Порядок государственного мониторинга охотничьих ресурсов и среды их обитания ([Приказ МПР РФ N 344 от 06.09.2010 г.](#)).

Проверкой установлено, что ФГБУ "Национальный парк "Тункинский" в нарушение указанного Порядка государственный экологический мониторинг проводит не в полном объеме. Национальным парком не отслеживается состояние охотничьих ресурсов

(плодовитость, заболевания охотничьих ресурсов), динамика изменения численности охотничьих ресурсов по видам с начала осуществления государственного мониторинга в Республике Бурятия. В ходе зимнего маршрутного учета не проведены исследования по таким объектам охоты, как россомаха, рысь, волк.

По результатам проверки прокуратурой района директору ФГБУ "Национальный парк "Тункинский" внесено представление об устранении нарушений законодательства. Нарушения признаны обоснованными, приняты меры к их устранению*(107).

9. Восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов. Для повышения эффективности деятельности по сохранению объектов культурного наследия на особо охраняемых природных территориях необходимо:

обеспечить выявление, обследование и оценку состояния памятников истории и культуры;

осуществлять постоянное наблюдение за состоянием памятников истории и культуры, а также культурно-ландшафтных комплексов;

разработать рекомендации по сохранению структуры культурных ландшафтов, восстановлению и использованию памятников истории и культуры;

проводить работы по восстановлению и поддержанию в традиционном состоянии приоритетных культурно-ландшафтных комплексов;

осуществить регламентацию режима особо охраняемых природных территорий с учетом интересов сохранения объектов культурного наследия;

содействовать восстановлению и развитию традиционных промыслов и ремесел;

расширять практику включения мероприятий по сохранению объектов культурного наследия на территориях национальных парков в соответствующие федеральные и региональные целевые программы.

С целью сохранения и восстановления объектов культурного наследия на особо охраняемых природных территориях Правительством Российской Федерации разработан План мероприятий на период с 2012 по 2014 год, который включает в себя:

подготовку и заключение соглашения между Минприроды России и Минкультуры России о сотрудничестве и взаимодействии по вопросам охраны, реставрации и использования объектов культурного наследия на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

разработку методических рекомендаций по вопросам сохранения культурных ландшафтов, реставрации, восстановления и использования памятников истории и культуры на территориях национальных парков;

проведение инвентаризации, обследования, картирования, паспортизации и оценки состояния памятников истории и культуры на территориях национальных парков*(108).

Статья 14. Порядок создания национальных парков

1. Общий обзор статьи. Статья состоит из двух пунктов.

Пункт 1 определяет порядок образования национальных парков с помощью не прямых предписаний (путем перекрестных отсылок). Следует учитывать, что подготовительные мероприятия по организации национального парка включают в себя разработку проектной документации и технико-экономического обоснования создания парка, проведение экологической экспертизы технико-экономического обоснования с уточнением границ и возможного зонирования, определения границ охранной зоны, с соответствующими согласованиями с местными органами власти, землепользователями и собственниками земельных участков, входящими в границы национального парка.

Пункт 2 предусматривает возможность преобразования заповедников в национальные парки при условии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

2. Цели, сфера действия и адресаты [статьи](#). Целью данной статьи является закрепление порядка образования национальных парков. Предписания данной статьи устанавливают по существу процессуальные нормы, предусматривающие обязательное участие в процессе образования национальных парков федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды.

Сфера действия [статьи](#) достаточно узкая. Дело в том, что ее предписания распространяются на инициативы (и решения) ограниченного круга субъектов, хотя последствия этих решений могут иметь значение для неопределенного, т.е. самого широкого круга лиц.

Адресатами правовых норм данной [статьи](#) являются указанные в ее тексте субъекты, а также любые заинтересованные в создании национальных парков лица.

3. Основные понятия. Основными понятиями в данной [статье](#) являются следующие.

3.1. Правительство Российской Федерации - высший федеральный орган, осуществляющий исполнительную власть в России. Статус Правительства РФ и порядок его деятельности определены [главой 6 Конституции РФ](#) и [Федеральным конституционным законом](#) от 17.12.1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации".

3.2. Решения Правительства РФ - это разновидность нормативного правового акта, издаваемого Правительством РФ в рамках своей компетенции и во исполнение федеральных законов.

3.3. Федеральные органы исполнительной власти - органы государственной власти (управления), выполняющие исполнительные функции государственного управления в Российской Федерации.

3.4. Представление является одним из конституционных механизмов взаимодействия различных ветвей или уровней власти между собой.

3.5. Государственные природные заповедники - это особо охраняемые природные территории федерального значения. В границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии, и полностью

запрещается экономическая и иная деятельность, за исключением случаев, предусмотренных [Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях"](#).

3.6. Государственная 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.

4. Образование национальных парков. Национальные парки - особая форма организации охраняемых природных территорий, где совмещаются задачи сохранения природных и историко-культурных объектов с организацией активного познавательного отдыха.

Всё мировое разнообразие национальных парков в принципе соответствует единому международному стандарту, закреплённому в решении X сессии Генеральной Ассамблеи МСОП в 1969 г.: национальный парк - это сравнительно большая территория, где:

- 1) экосистемы в результате эксплуатации и пользования человеком существенно не изменены, геоморфологические участки, виды животных и растений, места их обитания представляют собой научный, просветительский и рекреационный интерес, ландшафты характеризуются удивительной красотой;
- 2) высочайшими и компетентными органами власти страны предприняты шаги к предотвращению или исключению хозяйственного использования природных ресурсов на всей территории и к обеспечению эффективного соблюдения правил поведения;
- 3) посетители пребывают по специальному разрешению для просвещения и реализации культурных и рекреационных потребностей.

Согласно п. 1 комментируемой статьи создание национальных парков и расширение территорий национальных парков осуществляются решениями Правительства Российской Федерации, принимаемыми по представлению уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти. Данным уполномоченным органом, вносящим представление в Правительство РФ о создании национального парка, является Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Далее процедура создания национального парка включает в себя также комплексное обследование территории на предмет оценки возможности создания на ней национального парка, проведение общественных слушаний и заключения государственной экологической экспертизы.

Пример: в границах Красногорского, Одинцовского, Истринского, Рузского и Можайского районов - по долине реки Москвы с прилегающими к ней лесными массивами в секторе между Волоколамским, Новорижским и Можайским шоссе, включая часть бассейнов рек Истра и Малая Истра, на общей площади 150 тысяч гектаров планируется создать национальный парк "Московия".

В настоящее время ФГБУ "ВНИИприроды" осуществляет подготовку материалов комплексного экологического обследования участков территории, обосновывающих придание им правового статуса особо охраняемой природной территории (ООПТ) федерального значения. После этого будут проведены общественные слушания. Затем, после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы

материалов эколого-экономического обоснования и необходимых согласований, Минприроды России подготовит проект постановления о создании национального парка для внесения в Правительство РФ.

В связи с этим часть земельных участков в пределах указанных земель (около 60 тысяч гектаров) предлагается включить в границы национального парка без изъятия из хозяйственной эксплуатации у хозяйствующих субъектов. В процессе проектирования был выявлен ряд проблем, связанных с раздробленностью аграрно-лесных ландшафтов в границах нацпарка в связи с существующей застройкой. В границах планируемой ООПТ находятся коттеджные и дачные поселки, автомобильные дороги, также ведется жилищное и дорожное строительство на землях сельскохозяйственного назначения. Решение о создании первого нацпарка в Подмосковье позволит остановить дальнейшую застройку ценных с экологической точки зрения территорий, сохранить уникальные культурные и природные памятники региона и лесные зоны на границе с Москвой*(109).

5. Преобразование государственных природных заповедников в национальные парки. Нормы о преобразовании государственных природных заповедников в национальные парки, внесенные в 2013 году в [Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях"](#), направлены на совершенствование законодательства в области ООПТ, обеспечение устойчивого развития системы в современных социально-экономических условиях, они позволят повысить эффективность государственного управления в указанной сфере.

Необходимость преобразования отдельных заповедников в национальные парки обусловлена исключительно тем, что на территориях нескольких существующих заповедников ведется (в силу исторически сложившихся обстоятельств) многолетняя масштабная рекреационная и иная деятельность, не соответствующая режиму заповедников, но в полной мере адекватная задачам и режиму национальных парков.

Являясь уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации исключает планы масштабного преобразования заповедников в национальные парки. Период для преобразования заповедников в национальные парки ограничен двумя годами - до конца 2015 года. Кроме того, следует отметить, что процесс перевода заповедников в национальный парк - долгосрочная процедура, предусматривающая публичность и открытость, проведение государственной экологической экспертизы и общественных слушаний.

К числу заповедников, которые планируется преобразовать в национальный парк, например, относятся "Тебердинский", "Столбы", "Командорский" и др.

Тебердинский заповедник (Республика Карачаево-Черкесия) - создан в 1936 г., его территория частично захватывает известнейший горный курорт Домбай. Распоряжением СовМина РСФСР от 04.06.1971 N 1137-р было разрешено "дополнительно использовать 102 га территории заповедника под горнолыжные трассы и канатные дороги", без изъятия этой территории из состава земель заповедника. В существующем Положении о заповеднике в его границах выделена рекреационная территория площадью 102 га. В настоящее время здесь действует 7 канатных дорог, сеть бугельных и 5 альпинистских маршрутов. В целом эти участки в год посещают 700 тыс. человек (катание на горных лыжах, экскурсии с подъемом по канатным дорогам, альпинизм).

Заповедник "Столбы" (Красноярский край) организован в 1925 г. по инициативе жителей Красноярска. На территории заповедника (граничит с пригородами г. Красноярска)

выделен "туристско-экскурсионный" район. Ежегодно его территорию посещает около 300 тыс. человек. В рамках существующего правового поля эта деятельность не соответствует режиму заповедника, но отвечает задачам национального парка.

Заповедник "Командорский" (Камчатский край) создан в 1993 г. и изначально проектировался с включением в его состав зоны, где допускаются традиционные виды природопользования местного населения - алеутов, коренного малочисленного народа Дальнего Востока: охота*(110), промысел водных биоресурсов, сбор яиц морских птиц. Кроме того, северная часть о. Беринга включена в состав заповедника без изъятия земель: действующее законодательство допускает такой подход в отношении национальных парков, но не в отношении заповедников. В рамки существующего правового поля заповедник с таким режимом не вписывается*(111).

В перечень заповедников, которые планировалось преобразовать в национальные парки, изначально вошли семь заповедников России: "Столбы", "Тебердинский", "Гыданский", "Большой Арктический", "Командорский", "Керженский" и "Утриш".

Однако, впоследствии по результатам широкого общественного обсуждения государственный природный заповедник "Утриш" исключен из перечня государственных природных заповедников, планируемых к преобразованию в национальные парки.

6. Проведение государственной экологической экспертизы. Согласно [статье 1](#) Федерального закона от 23.11.1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе", экологическая экспертиза - это 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. Согласно постановлению Правительства РФ от 13.09.2010 г. N 717 полномочия по проведению экологической экспертизы переданы Федеральной службе по надзору в сфере природопользования.

Заключением государственной экологической экспертизы является документ, подготовленный экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, содержащий обоснованные выводы о соответствии 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, одобренный квалифицированным большинством списочного состава указанной экспертной комиссии и соответствующий заданию на проведение экологической экспертизы, выдаваемому федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

К заключению, подготовленному экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, прилагаются особые обоснованные мнения ее экспертов, не согласных с принятым этой экспертной комиссией заключением. Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, подписывается руководителем этой экспертной комиссии, ее ответственным секретарем и всеми ее членами и не может быть изменено без их согласия. Заключение, подготовленное экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, после его утверждения федеральным органом исполнительной власти в области экологической

экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы.

Утверждение заключения, подготовленного экспертной комиссией государственной экологической экспертизы, является актом, подтверждающим соответствие порядка проведения государственной экологической экспертизы требованиям закона "Об экологической экспертизе" и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы является одним из обязательных условий финансирования и реализации объекта государственной экологической экспертизы. Оно имеет юридическую силу в течение срока, определенного федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводящими конкретную государственную экологическую экспертизу.

Положительное заключение государственной экологической экспертизы теряет юридическую силу в случае:

доработки объекта государственной экологической экспертизы по замечаниям проведенной ранее государственной экологической экспертизы;

изменения условий природопользования федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды;

реализации объекта государственной экологической экспертизы с отступлениями от документации, получившей положительное заключение государственной экологической экспертизы, и (или) в случае внесения изменений в указанную документацию;

истечения срока действия положительного заключения государственной экологической экспертизы;

внесения изменений в проектную и иную документацию после получения положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Правовым последствием отрицательного заключения государственной экологической экспертизы является запрет реализации объекта государственной экологической экспертизы. Несоблюдение требования обязательного проведения государственной экологической экспертизы проекта международного договора является основанием для признания его недействительным. Заключения государственной экологической экспертизы по проектам нормативных правовых актов Российской Федерации рассматриваются принимающими эти акты органами государственной власти. Заключение государственной экологической экспертизы направляется заказчику.

Для осуществления соответствующих контрольных функций информация о заключении государственной экологической экспертизы направляется территориальным органам федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды (в случае проведения государственной экологической экспертизы федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы), органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, и в случаях, определяемых федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы, - кредитным организациям, которые осуществляют финансирование реализации объекта государственной экологической экспертизы.

В случае отрицательного заключения государственной экологической экспертизы заказчик вправе представить материалы на повторную государственную экологическую экспертизу при условии их переработки с учетом замечаний, изложенных в данном отрицательном заключении.

Заключения государственной экологической экспертизы могут быть оспорены в судебном порядке.

Статья 15. Режим особой охраны территорий национальных парков

1. Общий обзор статьи. Данная статья состоит из шести пунктов, последовательно освещающих основные параметры режимных ограничений в границах национальных парков. Важной особенностью является последовательное применение принципа дифференцированного режима различных зон. В ней излагается примерный перечень функциональных зон с дифференцированным режимом охраны и использования с учетом природных, историко-культурных и иных особенностей, исходя из которых в каждой из зон устанавливается разрешительный или запретительный порядок их использования.

В [пункте 1](#) приведен открытый перечень функциональных зон. В основу классификации зон положены цели. [Пункт 2](#) содержит отсылочные нормы и нормы прямого действия, устанавливающие конкретные режимные ограничения. [Пункты 3 и 4](#) утратили силу. [Пункт 5](#) содержит указание на способ закрепления дифференцированного режима особой охраны (функционального зонирования). А вновь введенный пункт 6 устанавливает новые правила пребывания на территориях национальных парков.

2. Цели, сфера действия и адресаты статьи. Основной целью [статьи](#) является определение зонирования территорий национальных парков и, соответственно, установление различных запретов и дозволений в данных зонах.

Сфера действия [статьи](#) - это непосредственно территории национальных парков.

Основными адресатами предписаний являются природопользователи, органы государственной власти, уполномоченные вводить ограничения или согласовывать осуществление некоторых видов деятельности.

3. Основные понятия. Основные понятия комментируемой [статьи](#) - следующие.

3.1. Зонирование - научно обоснованное разделение территории национального парка на участки различного режима функционирования и охраны.

3.2. Режим особой охраны территории национального парка включает прямо установленные комментируемым [законом](#) ограничения прав неопределенного круга лиц в границах национального парка (или прилегающих охранных зонах). Кроме того, к содержанию этого понятия можно отнести полномочия федеральных органов исполнительной власти по введению ограничений, порядок их закрепления и надзора за их соблюдением.

3.3. Экономическая деятельность - совокупность действий на разных уровнях хозяйствования, в результате которых люди удовлетворяют свои потребности

посредством производства и обмена материальными благами и услугами. Определение данного термина тесно связано с определением самой экономики. Деятельность становится экономической тогда, когда она ставит целью либо имеет следствием производство и обмен товарами или услугами, признаваемыми в качестве и полезных или редких. Экономическая деятельность имеет определенную сферу приложения сил: сельскохозяйственную, промышленную, кустарную, деятельность в области импорта, экспорта, деятельность лиц свободных профессий и т.д. Термин употребляется также в общем смысле. Он служит в этом случае для характеристики, объема всей экономической жизни в течение некоторого периода времени и внутри определенной территориальной общности. Здесь деятельность измеряется с помощью таких обобщающих показателей, как валовой национальный продукт, валовой внутренний продукт.

3.4. Федеральное государственное бюджетное учреждение - по российскому законодательству это государственное (муниципальное) учреждение, финансовое обеспечение выполнения функций которого, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием, осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основе бюджетной сметы.

3.5. Дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование). Дифференцированный режим охраны национальных парков предполагает выделение функциональных зон, в каждой из которых устанавливается различный объем режимных ограничений в зависимости от целей их выделения. В этом смысле национальные парки ближе к концепции биосферных резерватов, чем государственные природные заповедники.

3.6. Разведка и разработка полезных ископаемых - это процесс извлечения полезных ископаемых или строительных материалов из недр Земли. Включает подземные, наземные и подводные технологии. Под разработкой месторождений подразумевается, прежде всего, удаление почвы и горной породы, скрывающих полезные ископаемые, в шахтах и карьерах. Однако нефть, природный газ и сера извлекаются из недр Земли при помощи иных технологий, отличающихся от традиционного представления о "шахтном деле".

3.7. Почвенный покров - это совокупность почв, покрывающих земную поверхность*(112).

3.8. Геологические обнажения - выход на поверхность Земли коренных горных пород. Может быть и природного, и искусственного происхождения. Поскольку обнажения дают непосредственный доступ к породам в их неповрежденном виде, они имеют большое значение для исследований и широко используются при геологической съёмке.

3.9. Гидрологический режим - закономерные изменения состояния водного объекта во времени и пространстве, обусловленные главным образом климатическими особенностями данного бассейна.

3.10. Магистральные дороги - это транспортные каналы, прокладываемые в обход селитебных территорий между промышленными и коммунально-складскими зонами, для перевозки грузов. К ним относятся скоростные городские дороги с шириной в красных линиях 55...140 м и расчетной скоростью движения 120 км/ч. Они имеют выходы на внешние связи, пересечение в разных уровнях с другими трассами. По ним запрещено движение автомобилей грузоподъемностью свыше 8 т, троллейбусов, мотоциклов и других транспортных средств со скоростью менее 60 км/ч.

3.11. Трубопровод - инженерное сооружение, предназначенное для транспортировки газообразных и жидких веществ, а также твердого топлива и иных твердых веществ в виде раствора под воздействием разницы давлений в поперечных сечениях трубы. Трубопроводы могут защищаться от разрушения из-за превышения давления предохранительными клапанами. С целью защиты от коррозии могут быть покрыты эмалями. В России трубопроводный транспорт считается частью транспортной инфраструктуры.

3.12. Линии электропередач - один из компонентов электрической сети, система энергетического оборудования, предназначенная для передачи электроэнергии посредством электрического тока. Также электрическая линия в составе такой системы, выходящая за пределы электростанции или подстанции. Различают воздушные и кабельные линии электропередачи.

3.13. Живица - это смолистое вещество, выделяющееся при ранении хвойных деревьев и используемое в качестве сырья для получения канифоли и скипидара. Заготовка живицы осуществляется посредством подсочки, для чего на деревьях (для стока) делают надрезы.

3.14. Промысловая охота*(113) - (охотничий промысел, пушной промысел), выслеживание, преследование и добыча диких животных для получения пушнины, мяса и др. продукции.

3.15. Промышленное рыболовство - промышленное рыболовство предпринимательская деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов с использованием специальных средств по приемке, переработке, перегрузке, транспортировке и хранению уловов и продуктов переработки водных биоресурсов.

3.16. Прибрежное рыболовство - промышленное рыболовство, целью которого является доставка уловов свежих или охлажденных водных биоресурсов для переработки или реализации на территории Российской Федерации.

3.17. Пищевые лесные ресурсы - дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, семена, берёзовый сок и подобные лесные ресурсы.

3.18. Недревесные лесные ресурсы - пни, берёста, кора деревьев и кустарников, хворост, веточный корм, еловая, пихтовая, сосновая лапы, ели для новогодних праздников, мох, лесная подстилка, камыш, тростник и другие подобные лесные ресурсы.

3.19. Биологические коллекции - это уникальные собрания растений, клеточных материалов и микроорганизмов.

3.20. Интродукция живых организмов - преднамеренное или случайное переселение особей какого-либо вида животных и растений за пределы естественного ареала в новые для них места обитания. Другими словами, интродукция является процессом введения в некую экосистему чуждых ей видов.

3.21. Акклиматизация - приспособление живых организмов к непривычным климато-географическим условиям. Акклиматизация является частным случаем адаптации к комплексу факторов среды обитания.

4. Функциональное зонирование. С теоретической и практической точек зрения этот вопрос является достаточно сложным. Дело в том, что ни в доктрине, ни в законодательстве, а тем более - в судебной практике - не решен вопрос о правовом статусе функциональных зон. Тем не менее, некоторые юридически значимые опоры уже выработаны и реализованы в российском законодательстве, хотя и носят "мозаичный характер" (например, виды и ограничения деятельности).

Пункт 1 комментируемой статьи посвящен функциональному зонированию территории национального парка. Оно является одним из важнейших элементов территориальной организации национального парка. Функциональное зонирование, отражая пространственную дифференциацию природоохранных режимов и, вслед за этим, дифференциацию допускаемой и необходимой деятельности, является отправной точкой для всей организационно-управленческой деятельности.

Заповедная зона во многом воспроизводит режим заповедника. В ней запрещается любая хозяйственная деятельность, в том числе и рекреация. Особо охраняемая зона выступает в известном смысле в роли охранной зоны первой. В этой зоне обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов национального парка, т.е. путем соответствующего инженерно-планировочного оборудования территории зоны (например, устройство дорожно-тропиночной сети) допускается строго регулируемое посещение.

Рекреационная зона предназначена именно для регулируемого посещения. Необходимо отметить, что отдых в национальном парке отличается от массовой пригородной рекреации и целями, и занятиями, и характером воздействия на природу. На большей части национального парка, отведенной под экстенсивную рекреацию, преобладает передвижение посетителей парка по тропам, то есть линейное воздействие, а в местах дневных остановок - интенсивное "площадное".

Зона историко-культурных объектов, расположенных в непосредственной близости от других достопримечательных объектов, оборудуется, как и в зонах познавательного туризма, соответствующими аншлагами и тропиной сетью.

В хозяйственной зоне располагаются необходимые хозяйственные постройки, и осуществляется хозяйственная деятельность, обеспечивающая функционирование соответствующего природоохранного учреждения.

Как правило, положения о многих отечественных национальных парках предусматривают наличие всех указанных в **пункте 1** функциональных зон. Однако выделение всех предусмотренных **пунктом 1** зон не является обязательным.

Например, Положением о федеральном государственном учреждении "Национальный парк "Югыд Ва"**(114)** не предусмотрено выделение такой функциональной зоны, как зона охраны историко-культурных объектов.

Комментируемая **статья** предусматривает возможность выделения зон традиционного экстенсивного природопользования. Положения, предусмотренные **подпунктом "е" пункта 1**, допускают выделение зон традиционного экстенсивного природопользования, которая предназначена для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, и в границах которой допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования

По своему содержанию "зоны традиционного экстенсивного природопользования" являются разновидностью функциональных зон, хотя формально таковой не являются. Зоны традиционного экстенсивного природопользования должны быть специально выделены, хотя порядок такого выделения комментируемым нормативным актом не установлен.

В российском законодательстве к коренным народам отнесены "коренные малочисленные народы", проживающие в определенных регионах. Право на традиционное природопользование коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока закреплено [пунктом 2 статьи 12](#) Федерального закона от 20.07.2000 г. N 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

В целях обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на традиционное природопользование был принят Федеральный закон от 7.05.2001 г. N 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"*[\(115\)](#). В статье 1 указанного Закона дается определение понятий "традиционное природопользование" и "территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока".

Под традиционным природопользованием понимается исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами указанных регионов. Под территориями традиционного природопользования понимаются особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов образуют отдельную категорию ООПТ. Статья 5 Федерального закона от 7.05.2001 г. N 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" гласит, что видами таких особо охраняемых природных территорий являются территории традиционного природопользования "федерального, регионального или местного значения".

Отметим, что возможность создания такой категории ООПТ на практике не реализуется. Современная судебная практика признает право коренных малочисленных народов на ведение традиционной хозяйственной деятельности на участках национальных парков, где традиционная хозяйственная деятельность осуществлялась на законных основаниях до создания национального парка*[\(116\)](#). Соответственно, общины коренных малочисленных народов, получившие в законном порядке права на традиционное природопользование в границах определенных территорий, при включении таких территорий в состав национальных парков сохраняют право осуществлять такое природопользование независимо от того, предусматривает положение о национальном парке выделение специальной зоны или нет. По существу, такие территории являются землями, "включенными в границы национального парка без изъятия из хозяйственной деятельности".

Примером установления функциональных зон в национальном парке может служить приложение к "Положению о национальном парке "Плещеево озеро", именуемое "Состав

и описание функциональных зон национального парка "Плещеево озеро" (в ред. приказа Минприроды России от 09.01.2014 г. N 7). Так, в состав функциональных зон входят:

- 1) Заповедная зона. Купанское участковое лесничество кв. 53 (171 га).
- 2) Особо охраняемая зона. В данную зону входят участки: Купанское участковое лесничество - квартала: 1, 2, 4, 5, 6, 7, 19, 20, 25, 28, 35, 36, 41, 42, 43, 57, 60, 61, 62, 63; квартал 3 (выдела 1-13); Пригородное участковое лесничество - квартала: 2, 3, 4, 6, 18, 23, 29, 30, 31, 37, 38, 41-43, 57-68, включая болото Ямское; частично квартала: 7, 8 (за искл. выделов, вошедших в хозяйственную зону).
- 3) Рекреационная зона, также состоящая из нескольких участков.
- 4) Зона охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.
- 5) Зона хозяйственного назначения, состоящая из нескольких участков*(117).

Причем, устанавливается запрет на уменьшение площади заповедной зоны и площади особо охраняемой зоны.

5. Дифференцированный режим особой охраны. В соответствии с [пунктом 5](#) комментируемой статьи дифференцированный режим особой охраны (функциональное зонирование) национальных парков устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Некоторые специалисты отмечают принципиальные отличия функционального зонирования территорий национальных парков от иных видов пространственного планирования. В частности, О.И. Крассов указывает на то, что в отличие от градостроительного зонирования, выделение функциональных зон в границах национальных парков осуществляется в административном порядке и не является результатом реализации установленной законом процедуры. Выделение функциональных зон в национальных парках определяет "виды использования земель особо охраняемых природных территорий в конкретных целях"*(118). В ряде случаев зонирование по целевому признаку приводит к тому, что к некоторым зонам применяется "двойной правовой режим"*(119).

С учетом положений современного земельного, водного, и лесного законодательства следует полагать, что комментируемый [Закон](#) не является единственным источником ограничительных норм, действующих в границах национальных парков. Например, [Водный кодекс РФ](#), [Земельный кодекс РФ](#) и [Лесной кодекс РФ](#) содержат нормы, прямо запрещающие или ограничивающие отдельные виды деятельности или природопользования в границах особо охраняемых природных территорий вне зависимости от их принадлежности к той или иной категории или виду. Например, если в границах национального парка находится водный объект, то предусмотренные [главой 6](#) Водного кодекса РФ ограничения при использовании водных объектов или их береговых зон действуют независимо от того, предусмотрены они положением о национальном парке или нет.

В [пункте 2](#) комментируемой статьи, который является наиболее существенным и, по сути дела, раскрывающим особенности режима особой охраны и использования территории национального парка, определяя открытый перечень запретов на различные виды

хозяйственной деятельности, способных нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и в принципе противоречащим целям и задачам национального парка.

Среди наиболее "агрессивных" видов хозяйственной деятельности, отмеченных в подпунктах "а"- "и" комментируемой статьи: разведка и разработка полезных ископаемых; деятельность, влекущая за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений; деятельность, влекущая за собой изменения гидрологического режима; предоставление на территориях национальных парков садоводческих и дачных участков; строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и других коммуникаций, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов; заготовка древесины, живицы, промысловая охота, промышленное рыболовство и прибрежное рыболовство, заготовка пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов и др.

С Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации согласовываются вопросы социально-экономического развития деятельности хозяйствующих субъектов, а также проекты развития населенных пунктов, находящихся в границах национальных парков и их охранных зон.

6. Правила пребывания в национальных парках. В настоящее время в Российской Федерации особо охраняемые природные территории (ООПТ), будучи бюджетными учреждениями, испытывают определенные финансовые трудности. Введение платы за их посещение позволит хотя бы в какой-то мере изменить это положение и улучшить качество содержания территории. Для обеспечения комфорта и безопасности посетителей парка необходимы затраты на оборудование и содержание автокемпингов и турстоянок, на обустройство имеющихся и создание новых экологических маршрутов, очистку территории и вывоз мусора, на реконструкцию старых и установку новых навигационных знаков и информационных щитов.

Для лиц, желающих посетить национальный парк, руководство национальных парков вводит правила. У разных национальных парков они имеют свои особенности.

Так, например, для посещения Забайкальского национального парка с 1 февраля 2014 года необходимо получить и иметь при себе "Разрешение на посещение". Это касается всех граждан, в том числе жителей Баргузинского района за исключением проживающих в границах национального парка (жители с. Курбулик и Катунь). Оплата за посещение национального парка не будет взиматься с жителей Баргузинского района, детей до 10 лет, инвалидов, участников боевых действий, пенсионеров по старости, независимо от места жительства.

Жителям Баргузинского района будет выдаваться "Разрешение на посещение" национального парка действием на один календарный год. Разрешение необходимо иметь при себе во время посещения парка для предоставления его госинспекторам по требованию. Разрешение можно будет получить на КПП или отделе рекреации и туризма ФГБУ "Заповедное Подлеморье".

Лицам, занимающимся предоставлением туристско-рекреационных услуг на территории национального парка, выдается "Сезонное Разрешение" в рамках Договора с ФГБУ "Заповедное Подлеморье" трех типов: на обслуживающий персонал; на обслуживающую технику (автомототехника), на суда. Договор необходимо заключить в отделе рекреации и

туризма ФГБУ "Заповедное Подлеморье". Все желающие (физические лица) могут оформить "Сезонное разрешение"*(120).

Статья 16. Управление национальными парками

1. Общий обзор статьи. Статья состоит из шести пунктов, каждый из которых посвящен определению полномочий в сфере управления ООПТ.

Первый пункт определяет структуру, управляющую национальными парками - это федеральное государственное бюджетное учреждение. **Пункт 2** регулирует порядок предоставления земельных участков как органам, управляющим национальными парками, так и иным лицам.

Третий пункт устанавливает запрет на изъятие земельных участков в пределах национальных парков. **Пункт 4** гарантирует предоставление земельных участков работникам национальных парков в пределах зоны хозяйственного назначения. **Пятый пункт** содержит отсылочную норму о порядке предоставления объектов культурного наследия федеральным государственным бюджетным учреждениям.

И последний, **6-й пункт**, указывает на наличие обязательной символики национального парка.

2. Цели, сфера действия и адресаты статьи. Целью данной **статьи** является определение полномочий органов государственной власти и подведомственных им учреждений по государственному управлению в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

Сфера действия норм данной **статьи** относится преимущественно к административному праву, поскольку устанавливает особенности реализации властных полномочий органов государственной власти (органов местного самоуправления) по отношению к специальным субъектам правового режима ООПТ, осуществляющим специальные функции в пределах своих полномочий.

Адресатами предписаний комментируемой **статьи** являются органы государственной власти, а также подведомственные им учреждения.

3. Основные понятия. Главными понятиями **статьи** являются следующие:

3.1. Управление - это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь цели организации.

3.2. Федеральное государственное бюджетное учреждение - см. **комментарий** к ст. 15.

3.3. Земельный участок - см. **комментарий** к ст. 12.

3.4. Лесной участок - это земельный участок, границы которого определяются в соответствии с лесным законодательством.

3.5. Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком включает в себе возможность пользоваться участком в течение неограниченного периода времени. При

этом следует учитывать, что участок находится в государственной или муниципальной собственности.

3.6. Служебные земельные наделы - земельные участки, которые предоставляются для сельскохозяйственного использования отдельным категориям работников организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков.

3.7. Объекты культурного наследия - см. [комментарий](#) к ст. 12.

3.8. Символика национального парка - это эмблема, флаг, вымпел и другие словесные, изобразительные и объемные обозначения или их комбинации, отражающие характерные особенности национального парка и включающие в себя его наименование.

4. Управление национальными парками. Согласно изменениям, внесенным в законодательство об особо охраняемых природных территориях, особо охраняемые природные территории не являются юридическими лицами или учреждениями, а управление ООПТ осуществляется государственными бюджетными учреждениями, созданными в установленном порядке. Эти учреждения имеют государственные задания по выполнению задач, которые возлагаются на соответствующие природные территории.

Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года поставила одной из основных задач создание при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации Экспертного совета для выработки решений по стратегическим вопросам развития системы особо охраняемых природных территорий и важным проблемам, касающимся отдельных особо охраняемых природных территорий. Приказом Министерства природных ресурсов и экологии России от 12.04.2013 г. N 134 был создан Экспертный совет по особо охраняемым природным территориям при Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Его задачей является рассмотрение и подготовка предложений и рекомендаций по вопросам:

совершенствования законодательства Российской Федерации в области ООПТ;

формирования географической сети ООПТ;

сохранения биологического и ландшафтного разнообразия ООПТ;

организации охраны природных комплексов и объектов ООПТ;

предупреждения и тушения природных пожаров на ООПТ;

регулирования использования природных ресурсов на ООПТ;

развития экологического просвещения и познавательного туризма на ООПТ;

регулирования рекреационной деятельности на ООПТ;

взаимодействия с местным населением на ООПТ;

сохранения объектов культурного наследия на ООПТ;

совершенствования государственного управления в области ООПТ;

международного сотрудничества в сфере ООПТ;

и др.

5. Правовой режим земельных участков в национальных парках.

Согласно п. 2 комментируемой статьи земельные участки в границах национальных парков предоставляются федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление национальными парками, в постоянное (бессрочное) пользование. Постоянное (бессрочное) пользование земельными участками регламентируется ст. 20 Земельного кодекса РФ.

В постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления, гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются. Вместе с тем согласно п. 3 ст. 20 Земельного кодекса РФ право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до введения в действие Кодекса, сохраняется. Среди земель, находящихся в постоянном (бессрочном) пользовании, обособленно стоят земли, изъятые из гражданского оборота. Первостепенная роль в этих землях отведена земельным участкам, занятым находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками.

Национальными парками объявляются территории, природные комплексы и объекты которых имеют особую экологическую, историческую и эстетическую ценность и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

Согласно [пункту 1 статьи 269](#) Гражданского кодекса Российской Федерации лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование.

В [пункте 2 статьи 269](#) Гражданского кодекса Российской Федерации отражено, что лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, вправе, если иное не предусмотрено законом, самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставлен, включая возведение для этих целей на участке зданий, сооружений и другого недвижимого имущества. Здания, сооружения, иное недвижимое имущество, созданные этим лицом для себя, являются его собственностью.

Национальные парки - важный экологический резерв ценных природных объектов страны. В связи с этим обеспечение их охраны является первостепенной обязанностью государства, в границах которого они располагаются. Поэтому на территориях парков запрещается любая деятельность, которая может нанести ущерб природным комплексам и объектам растительного и животного мира, культурно-историческим объектам и которая противоречит целям и задачам национальных парков.

[Пункт 3](#) запрещает изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и лесные участки, предоставленные федеральным государственным бюджетным учреждениям,

осуществляющим управление национальными парками. Согласно ст. 95 Земельного кодекса 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.

6. Предоставление земельных участков работникам национальных парков. Федеральные государственные бюджетные учреждения, осуществляющие управление национальными парками, вправе предоставлять на участках частичного хозяйственного использования своим работникам в безвозмездное пользование служебные наделы в порядке, установленном [Земельным кодексом РФ](#).

Примером правового регулирования предоставления служебных земельных наделов служит Постановление Правительства Свердловской области от 16.12.2013 г. N 1514-ПП "Об установлении категорий работников организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, федеральных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными природными заповедниками и национальными парками, имеющих право на получение служебных наделов, и условий их предоставления"*(121). В соответствии с указанным постановлением служебные наделы предоставлялись в безвозмездное пользование работникам организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков.

К категориям работников государственных природных заповедников и национальных парков, имеющих право на получение в безвозмездное пользование служебных наделов, относятся:

- 1) егерь;
- 2) лесник;
- 3) участковый техник-лесовод (мастер леса);
- 4) лесничество всех категорий;
- 5) охотоведы всех категорий.

Условия предоставления служебных наделов работникам организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков: предоставляются в виде служебного надела в безвозмездное пользование и на время установления трудовых отношений на основании заявлений работников по решению соответствующих организаций из числа принадлежащих этим организациям земельных участков.

Размер предоставляемого служебного надела определяется организацией в пределах минимальных и максимальных размеров земельных участков, установленных федеральным законодательством.

7. Управление объектами культурного наследия в национальных парках. В Российской Федерации ведется единый государственный реестр объектов культурного наследия

(памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, содержащий сведения об объектах культурного наследия.

Реестр представляет собой государственную информационную систему, подключаемую к инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, и включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования реестра, методов и формы ведения реестра.

На объект культурного наследия, включенный в реестр, собственнику данного объекта соответствующим органом охраны объектов культурного наследия выдается паспорт объекта культурного наследия. В указанный паспорт вносятся сведения, составляющие предмет охраны данного объекта культурного наследия, и иные сведения, содержащиеся в реестре. Контролирующие органы охраны объектов культурного наследия обязаны осуществлять контроль за состоянием объектов культурного наследия, включенных в реестр, и выявленных объектов культурного наследия и проводить один раз в пять лет обследование состояния и фотофиксацию объектов культурного наследия, включенных в реестр, в целях разработки ежегодных и долгосрочных программ сохранения данных объектов культурного наследия.

8. Символика национальных парков. [Постановлением](#) Правительства Российской Федерации от 7.10.1996 г. N 1168 "О символике государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации"*(122) установлено, что:

символика (флаги, вымпелы, эмблемы и другие) государственных природных заповедников и национальных парков утверждается федеральными органами исполнительной власти и Российской академией наук, в ведении и управлении которых они находятся;

символика должна включать в себя полное или официальное сокращенное наименование государственного природного заповедника или национального парка;

государственные природные заповедники и национальные парки обладают исключительным правом на использование своей символики.

Разрешения на использование юридическими и физическими лицами символики государственных природных заповедников и национальных парков выдаются их дирекциями на платной основе. Использование символики государственных природных заповедников и национальных парков без разрешений, выдаваемых их дирекциями, не допускается. Средства, полученные от выдачи разрешений на использование указанной символики, поступают в распоряжение соответствующего государственного природного заповедника или национального парка.

В соответствии с приказом Федеральной службы лесного хозяйства России от 31.12.1996 г. N 204 "Об утверждении порядка выдачи разрешений на использование символики национальных парков"*(123) символика национального парка может быть использована заинтересованными юридическими или физическими лицами только при наличии разрешения, выданного национальным парком за определенную плату.

Заявка для получения разрешения на использование символики национального парка подается юридическим или физическим лицом в национальный парк и должна содержать:

для юридического лица - наименование юридического лица, его организационно-правовую форму, место его нахождения, номер расчетного счета и другие банковские реквизиты;

для физического лица - фамилию, имя, отчество, место жительства, серию и номер паспорта, когда и кем он выдан;

вид испрашиваемой символики национального парка (эмблема, флаг и др.);

перечень товаров и услуг, для которых испрашивается использование символики.

К заявке должен быть приложен документ, подтверждающий оплату за выдачу разрешения на право использования символики национального парка. Выдача разрешения на использование символики национального парка производится его дирекцией в течение месяца со дня подачи заявки. Ответственность за приобретение, учет и хранение бланков разрешений возлагается на дирекцию национального парка.

Право юридических и физических лиц на использование символики действует в течение срока, указанного в разрешении. Продление срока действия разрешения осуществляется в том же порядке, что и выдача разрешений.

Национальный парк ведет Журнал учета выданных разрешений на использование символики. В случае принятия национальным парком решения об отказе в выдаче разрешения соответствующее уведомление направляется (выдается) юридическому или физическому лицу в письменной форме в 3-дневный срок со дня принятия указанного решения с мотивированным обоснованием причины отказа.

Основаниями для отказа в выдаче разрешения на использование символики национального парка могут быть:

отсутствие необходимых сведений;

наличие в представленной заявке недостоверной или искаженной информации;

деятельность заявителя, наносящая вред природной среде, или его продукция, которая не может быть использована в качестве рекламы национального парка.

Национальный парк имеет исключительное право пользоваться и распоряжаться утвержденной Рослесхозом символикой, а также запрещать ее использование другими лицами и организациями. Нарушением прав владельца символики признается изготовление, применение, ввоз, предложение к продаже, продажа, иное введение в хозяйственный оборот или хранение с этой целью товара, обозначенного этой символикой, без соответствующего разрешения, а также передача лицом, получившим разрешение на использование символики национального парка, своих прав на пользование символикой иным юридическим или физическим лицам.

Контроль за соблюдением юридическими и физическими лицами условий действия разрешения на использование символики национального парка осуществляется национальным парком, выдавшим разрешение, путем проведения проверок деятельности организаций и отдельных лиц. Юридические и физические лица в процессе проверки их деятельности национальным парком или создаваемой для этих целей комиссией обязаны

представлять проверяющим лицам необходимую документацию, а также давать соответствующие объяснения по вопросам использования символики национального парка.

Выданное национальным парком разрешение на использование символики может быть им аннулировано или приостановлено в случае: нарушения условий, оговоренных в разрешении; прекращения деятельности юридического или физического лица.

Статья 17. Организация рекреационной деятельности на территориях национальных парков

1. Общий обзор статьи. Статья состоит из трех пунктов. [Пункт 1](#) содержит отсылочную норму к нормативным предписаниям, устанавливающим режим особой охраны национального парка. [Пункт 2](#) устанавливает возможность предоставления в аренду земельных участков в определенных зонах и определенных целях. [Пункт 3](#) содержит указание на субъект, уполномоченный устанавливать правила заключения договоров аренды земельных участков.

2. Цели, сфера действия и адресаты [статьи](#). Одной из важных функций национальных парков является рекреация.

Целью норм данной [статьи](#) является создание правовой основы организации и обеспечения регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков в данной статье уделено особое внимание.

Сфера действия [статьи](#) достаточно узкая, так как она регулирует отношения в сфере возникновения, изменения и прекращения вещных прав на земельные участки, расположенные в границах территорий национальных парков. Положения данной статьи адресованы любым физическим или юридическим лицам, планирующим организацию рекреационной (физкультурно-оздоровительной, спортивной) деятельности на территории национальных парков.

3. Основные понятия. Основными понятиями комментируемой [статьи](#) являются следующие.

3.1. Режим особой охраны - см. [комментарий](#) к ст. 15 Закона.

3.2. Договор аренды - гражданско-правовой договор, по которому арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование (ст. 606 ГК РФ). Плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества, являются его собственностью.

3.3. Функциональная зона - территория в конкретных границах с установленным функциональным назначением и режимами использования.

3.4. Рекреационная деятельность - это один из комплексных видов жизнедеятельности человека, направленный на оздоровление и удовлетворение духовных потребностей в свободное от работы время.

3.5. Уполномоченный орган исполнительной власти - см. [комментарий](#) к ст. 14.

4. Рекреационная деятельность в национальных парках. В комментируемом законе не раскрывается понятие рекреационной деятельности. [Пунктами 1 и 2](#) комментируемой статьи предусмотрено, что рекреационная деятельность включает в себя физкультурно-оздоровительную и спортивную деятельность. Рекреационная деятельность допускается, как правило, в определенных функциональных зонах национальных парков.

Так, в соответствии с приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 9.11.2012 г. N 380 "Об утверждении положения о национальном парке "Куршская коса" в указанном национальном парке установлена рекреационная зона. Рекреационная зона в национальном парке "Куршская коса" предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности, развития физической культуры и спорта, а также размещения объектов туристической индустрии, музеев и информационных центров.

В пределах рекреационной зоны запрещаются: отдых и ночлег за пределами предусмотренных для этого мест, размещение отходов производства и потребления, выпас и прогон домашних животных.

В рекреационной зоне допускаются:

спортивное и любительское рыболовство;

заготовка гражданами древесины для собственных нужд на основании договоров купли-продажи лесных насаждений;

научно-исследовательская и эколого-просветительская деятельность;

строительство, реконструкция и эксплуатация гостевых домов и иных объектов рекреационной инфраструктуры;

размещение музеев и информационных центров Учреждения, в том числе с экспозицией под открытым небом;

работы по комплексному благоустройству территории;

и т.д. [*\(124\)](#).

5. Особенности аренды земельных участков. Предоставление в аренду земельных участков осуществляется в соответствии с [приказом](#) Министерства экономического развития Российской Федерации от 12.07.2010 г. N 293 "Об установлении порядка подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков" [*\(125\)](#).

Предоставление в аренду земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков, в целях организации рекреационной деятельности осуществляется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации, [законодательством](#) Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

Объектом договора аренды земельного участка может быть земельный участок, расположенный в границах одной из следующих функциональных зон национального парка:

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.

Границы земельного участка, образуемого в целях заключения договора аренды, определяются в соответствии со схемой расположения земельного участка на кадастровом плане территории, согласованной дирекцией соответствующего национального парка.

Подготовка проекта договора аренды земельного участка осуществляется территориальным органом Федерального агентства по управлению государственным имуществом до принятия решения о предоставлении в аренду земельного участка или до принятия решения о проведении торгов по передаче в аренду данного земельного участка.

Проект договора аренды земельного участка согласовывается Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации в 30-дневный срок с даты его поступления. Договор аренды земельного участка составляется не менее чем в 3 экземплярах, один из которых передается в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Спорные вопросы. Наличие судебной практики свидетельствует об имеющихся место нарушениях договоров аренды земельных участков национальных парков.

Судебная практика. В качестве примера можно привести дело N А-32-6711/2010 от 17.02.2012 г., рассмотренное арбитражным судом Краснодарского края. Территориальное управление Росимущества в Краснодарском крае обратилось в Арбитражный суд Краснодарского края с иском о признании недействительным договора аренды земельного участка площадью 0,05 га, расположенный в квартале 18 выделе 26 Адлерского лесничества государственного учреждения "Сочинский национальный парк", зарегистрированное в ЕГРП в пользу ООО "Юг-2000", погасив регистрационную запись о праве аренды N 23-01-22-26/2004-250 от 25.08.04. Требования истца основаны на ничтожности договора аренды указанного земельного участка, заключенного между ГУ "Сочинский национальный парк" и ООО "Юг-2000" от 17.09.2002 г.

Ответчик ГУ "Сочинский национальный парк", возражая против удовлетворения требований истца, в представленных отзывах указало, что истцом избран ненадлежащий способ защиты права, и заявило о пропуске истцом срока исковой давности. Кроме того, ответчик считает договор аренды заключенным в соответствии с действующим законодательством, ссылаясь на наличие полномочий у национальных парков сдавать в аренду земельные участки от имени собственника и после вступления в силу Земельного кодекса.

Исследовав материалы дела, оценив все представленные доказательства, арбитражный суд нашёл требования не подлежащими удовлетворению и, руководствуясь [статьями 167-170](#) Арбитражного процессуального кодекса РФ, решил: в иске отказать*(126).

6. Уполномоченный орган исполнительной власти. В соответствии с [пунктом 3](#) комментируемой статьи порядок подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах соответствующих функциональных зон, устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. В настоящее время согласно постановлению Правительства РФ от 5.06.2008 г. N 437 "О Министерстве экономического развития Российской Федерации" ([п. 5.2.28.15.](#)) функции по порядку подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков, а также договоров аренды земельных участков, расположенных в границах специально выделенных участков биосферного полигона государственного природного биосферного заповедника, переданы Министерству экономического развития Российской Федерации*(127). (Докипедия: Комментарий к Федеральному закону от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях")