

РЕКОМЕНДАЦИИ

65-го специального заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека на тему "Актуальные вопросы соблюдения прав граждан при управлении лесами"

28 ноября 2018 г. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (далее – Совет) провел 65-е специальное заседание, посвященное проблемам с обеспечением ряда конституционных прав граждан, в первую очередь права на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) и на защиту от безработицы (ст. 37 Конституции РФ), которые вызваны недостатками действующего российского лесного законодательства и в целом системы государственного управления лесами. В ходе заседания были рассмотрены пять основных тем, актуальных для всей территории страны:

- леса, не имеющие ясного правового статуса, в том числе на землях сельскохозяйственного назначения;

- лесные пожары и неохранные от пожаров территории ("зоны контроля");

- легализованные, в том числе через санитарно-оздоровительные мероприятия, незаконные рубки;

- отсутствие эффективного воспроизводства лесов, господство экстенсивного лесопользования;

- некачественный учет государственной лесной собственности, и грядущая земельная реформа, грозящая значительными потерями лесов и особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ).

В ходе специального заседания были заслушаны выступления членов и экспертов Совета, руководителей и представителей профильных органов исполнительной власти, научных организаций. По итогам специального заседания Совет разработал настоящие рекомендации.

За время, прошедшее после специального заседания, произошли события, прямо относящиеся к проблемам, обсужденным в ходе специального заседания, в частности:

- был принят федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением

сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий", внесший в числе прочего в Лесной кодекс РФ специальную статью о лесах на землях сельскохозяйственного назначения;

- был разработан проект федерального закона (разработчик - Минэкономразвития России) "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", предусматривающий в числе прочего отмену внесенной в Лесной кодекс РФ специальной статьи о лесах на землях сельскохозяйственного назначения;

- было принято постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ "Об усилении контроля за оборотом древесины и противодействия ее незаконной заготовке".

Участники заседания также отмечали, что одним из важнейших источников проблем лесного сектора, в том числе в области охраны природы и обеспечения благоприятной окружающей среды, является тяжелая ситуация в лесной науке, лесном просвещении и системе подготовки профессиональных лесных кадров. Эта обширная и сложная тема крайне важна и требует специального рассмотрения.

Рекомендации, подготовленные по итогам специального заседания, учитывают эти события.

I. Леса, не имеющие ясного правового статуса, в том числе на землях сельскохозяйственного назначения

Леса, растущие на землях сельскохозяйственного назначения, представляют собой одну из самых важных категорий лесов России. Как правило, они расположены на плодородных землях в районах с наиболее благоприятным для растениеводства климатом (именно такие в историческом прошлом в первую очередь осваивались для развития сельского хозяйства) - поэтому они более, чем другие леса, подходят для интенсивного лесовыращивания. Чаще всего эти леса располагаются ближе всего к людям, вблизи сравнительно развитой транспортной инфраструктуры, и во многих случаях непосредственно граничат с сельскими населенными пунктами. Ведение интенсивного лесного хозяйства в этих лесах создаст дополнительные рабочие места и возможности для социально-экономического развития села. Для многих жителей сельских населенных пунктов и некрупных городов именно такие леса формируют благоприятную окружающую среду. Большинство таких лесов требует особого внимания с точки зрения обеспечения пожарной

безопасности - поскольку главным источником огня в лесах является человек, и именно в самых близких к нему лесах риск возникновения пожаров наиболее высок. Однако, действующее российское лесное и смежное законодательство не признает за этими лесами права на существование. По закону их как бы нет, никто не отвечает за их охрану, в том числе от пожаров, а собственники земельных участков за сам факт существования на их землях таких лесов могут быть подвергнуты крупным штрафам (до 700 тыс. руб.) и принудительному изъятию участка.

Отсутствие правовой возможности вести в этих лесах полноценное лесное хозяйство является одним из важнейших препятствий для социально-экономического развития сельских территорий, особенно в Нечерноземье. Угрозы штрафов и изъятия земель сельскохозяйственного назначения за наличие на них не предусмотренного законом леса вынуждает собственников этот лес уничтожать, чаще всего самым простым и дешевым способом - выжиганием, что служит одной из важнейших причин пожаров на природных территориях России. Пустующие брошенные земли и пожары существенно снижают способность природных территорий к поглощению углекислого газа и накоплению связанного углерода. В целом из-за отсутствия правового статуса у лесов, растущих на землях сельскохозяйственного назначения, наша страна теряет один из важнейших ресурсов для сельского развития, для повышения качества окружающей природной среды, и для противодействия антропогенным изменениям климата. Перспективные направления развития сельских территорий - лесное фермерство, агролесоводство - оказываются заблокированными из-за отсутствия правовой возможности выращивать и использовать леса на землях сельхозназначения.

Площади таких лесов весьма велики, и в совокупности составляют около ста миллионов гектаров, или около десяти процентов от всех лесов России. При этом на такие леса приходится до 25% от общего прироста древесины в лесах, пригодных для ведения интенсивного лесного хозяйства.

1 сентября 2013 г. Президент Российской Федерации поручил Правительству Российской Федерации в срок до 1 января 2014 г. обеспечить внесение в законодательство изменений, предусматривающих установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и иных землях, не относящихся к землям лесного фонда

(подпункт «б» пункта 1 перечня поручений Пр-2039). Это поручение до настоящего времени остается невыполненным.

При этом, 28 декабря 2018 г. официально опубликован Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ "О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования отношений, связанных с обеспечением сохранения лесов на землях лесного фонда и землях иных категорий"), который устанавливает, что леса могут произрастать на землях сельскохозяйственного назначения. Закон должен вступить в силу 1 июля 2019 года. Таким образом, первый важный шаг для исполнения указанного поручения предпринят.

Однако, 25 января 2019 г. Минэкономразвития России разместило на специализированном сайте regulation.gov.ru проект федерального закона, предусматривающий множество крайне опасных для лесов и ООПТ изменений, в том числе отмену статьи 123 Лесного кодекса РФ, внесенной вышеуказанным федеральным законом. То есть, Минэкономразвития России предпринимает действия, которые сделают невозможным исполнение указанного поручения.

Помимо этого, 20 июля 2018 г. Правительство Российской Федерации поручило Минэкономразвития России, Минсельхозу России и Минприроды России представить до 10 октября 2018 г. предложения по внесению в законодательство изменений, предусматривающих механизм упрощенного порядка перевода в земли лесного фонда покрытых лесной растительностью земель сельскохозяйственного назначения, дальнейшее использование которых для нужд сельского хозяйства нецелесообразно (резолюция № ДМ-П9-31пр). Информация о выполнении этого поручения в открытых источниках пока отсутствует.

Таким способом решить проблему в целом невозможно: перевод сельхозземель в земли лесного фонда автоматически подразумевает смену собственника (поскольку земли лесного фонда обязательно должны находиться в собственности Российской Федерации - ст. 8 Лесного кодекса РФ), а земли сельскохозяйственного назначения, как правило, находятся в иной собственности. Кроме того, процедура такого перевода, даже упрощенная, неизбежно будет дорогой, поскольку потребует межевания, изменения установленных границ лесничеств, лесохозяйственных регламентов и многих других документов - то есть в малолесных регионах ее нельзя будет применять массово и повсеместно. И, наконец, сосредоточение всех таких лесов на землях одной категории и в

государственной собственности неизбежно будет способствовать монополизации хозяйственной деятельности - это не лучшее решение с точки зрения развития сельских территорий, и оно противоречит Указу Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

В ходе обсуждения этой темы участниками специального заседания было отмечено, что некоторые аналогичные проблемы связаны с существованием лесов и на землях некоторых других категорий, в частности, на землях запаса и на землях обороны и безопасности. Отсутствие ясного правового статуса у лесов, растущих на землях этих категорий, также может вести к значительным нарушениям права граждан на благоприятную окружающую среду и росту социальной напряженности.

Для улучшения ситуации Совет рекомендует:

Государственной Думе Федерального Собрания РФ:

1. Не допустить исключения из Лесного кодекса РФ статьи 123, разработанной в соответствии с поручением Президента Российской Федерации и внесенной в Кодекс Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 538-ФЗ. Исключить из всех законопроектов, разрабатываемых Правительством Российской Федерации и Минэкономразвития России, положения, предусматривающие отмену этой статьи или противоречащие этой статье.

2. Внести в статью 78 Земельного кодекса РФ изменения, допускающие использование земель сельскохозяйственного назначения для лесного хозяйства, лесного фермерства и плантационного лесовыращивания:

- первый абзац части 1 изложить в следующей редакции:

"Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных лесных насаждений, лесоразведения, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, для целей аквакультуры (рыбоводства)";

- часть 4 изложить в следующей редакции:

"Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, расположенные на расстоянии не более тридцати километров от границ сельских населенных пунктов, не могут использоваться для целей, не связанных с ведением сельского хозяйства, за исключением

лесоразведения в соответствии с частью 1 настоящей статьи и размещения линейных объектов в соответствии с частью 2 настоящей статьи".

Правительству Российской Федерации:

1. Приступить к разработке с обязательным представлением на общественное обсуждение проекта "Особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения" в соответствии с новой статьей 123 Лесного кодекса РФ и обеспечить вступление в силу соответствующего нормативного правового акта не позднее 1 июля 2019 г. - даты вступления в силу этой статьи.

2. Разработать и утвердить упрощенный порядок перевода в земли лесного фонда участков леса на землях сельскохозяйственного назначения, установив, что применяться он может только в случае, если законных собственников у таких участков нет (рассматривать этот вариант только в качестве дополнительного механизма решения проблемы лесов на землях сельскохозяйственного назначения, поскольку даже самый простой порядок такого перевода в большинстве случаев неизбежно потребует сложных и дорогих шагов, связанных, в частности, с кадастровым учетом покрытых лесом участков).

Минэкономразвития России:

- исключить из проекта Федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" пункт 31 статьи 34 и иные нормы, препятствующие лесоразведению на землях сельскохозяйственного назначения.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации:

- провести проверку соблюдения действующего законодательства при вызвавших значительный общественный резонанс случаях заготовки древесины в больших объемах в лесах на землях сельскохозяйственного назначения (в Гагаринском районе Смоленской области, Шекснинском районе Вологодской области, Ирбейском районе Красноярского края, Турочакском районе Республики Алтай), а также планируемом размещении полигона захоронения твердых бытовых отходов на месте ценного в биологическом и социальном отношении леса на выбывших из использования для нужд обороны и безопасности землях на территории с.п. Филипповское Киржачского района Владимирской области.

II. Лесные пожары и неохранные от пожаров территории («зоны контроля»)

Катастрофические лесные пожары по-прежнему остаются важнейшей проблемой лесного сектора и важнейшим источником угроз жизни и здоровью людей (непосредственно и опосредованно, через задымление). Предпринимаемые меры по борьбе с лесными пожарами пока не дают должного эффекта - при больших различиях между отдельными годами, в долгосрочной перспективе площади пожаров и масштабы потерь лесов продолжают устойчиво расти. Главных причин несколько:

- продолжающийся организационно-управленческий кризис в лесном хозяйстве и невозможность его прекращения в рамках действующего лесного законодательства (Лесного кодекса РФ с многочисленными поправками и основанной на нем системы нормативных правовых актов);

- наличие огромных фактически неохранных лесных территорий (так называемых "зон контроля лесных пожаров", занимающих почти половину российских лесов, где пожары разрешается не тушить - и где их фактически не тушат, за редчайшими исключениями);

- слабое соблюдение запрета на бесконтрольное выжигание сухой травы, в особенности в ряде регионов юга Сибири и Дальнего Востока, где до сих пор сохраняется традиция выжигания огромных площадей сухой травы под видом "профилактических контролируемых выжиганий", но фактически без какого-либо контроля;

- нарастающие изменения климата, ведущие к увеличению продолжительности пожароопасного сезона, частоты и интенсивности засух, а также ухудшению санитарного состояния лесов.

Для улучшения ситуации Совет рекомендует:

Минприроды России:

1. До начала пожароопасного сезона 2019 года утвердить приказом нормативный правовой акт, устанавливающий порядок проведения профилактических контролируемых выжиганий (на основании приказа Рослесхоза от 24 марта 1999 г. № 68, который фактически был основан на лучшем советском и мировом опыте таких работ). До вступления в силу указанного акта - сократить объемы контролируемых выжиганий до абсолютного минимума.

2. Разработать и утвердить порядок принятия решений о прекращении или приостановке работ по тушению лесного пожара в зоне контроля

лесных пожаров, с персональной ответственностью за последствия таких решений.

Федеральному агентству лесного хозяйства:

- при согласовании проектов лесных планов субъектов РФ на 2019-2028 гг. и впоследствии - вносимых в них изменений, контролировать, чтобы планируемые объемы и стоимость контролируемых профилактических выжиганий соответствовали, с учетом имеющихся ресурсов органов управления лесами субъектов РФ, ранее установленным требованиям безопасности.

Органам управления лесами субъектов РФ:

- исключить из "зон контроля лесных пожаров" все защитные (кроме притундровых) и эксплуатационные леса, а также населенные пункты и объекты инфраструктуры с прилегающими (ближе 5 км) территориями.

III. Легализованные, в том числе через санитарно-оздоровительные мероприятия, незаконные рубки

Проблема незаконных рубок в России по-прежнему остра, но сейчас наибольшую угрозу лесам представляют не классические "самовольные" рубки, а рубки незаконные, но легализованные, сопровождающиеся всеми необходимыми разрешительными документами. Главным видом таких рубок являются необоснованные санитарные рубки (коммерческие рубки, проводимые под видом санитарных), назначаемые или в здоровых насаждениях, или в насаждениях поврежденных, но на гораздо большей площади, чем реально требуется. Внесенные за последние годы изменения в законодательство, направленные на противодействие таким рубкам, привели к реальному улучшению ситуации лишь в отдельных регионах с наиболее развитым гражданским обществом и относительно низким спросом на древесину из сомнительных источников. В большинстве лесных регионов страны острота проблемы сохраняется.

Проблема также усиливается выявленным несовершенством нормативно-правовой базы.

Так, в частности, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти имеет право выдать предписание об отмене или приостановлении действия акта лесопатологического обследования по результатам проведения контрольного мероприятия (в том числе с выездом на место) только в течение 20 дней с момента его опубликования. Фактически, это делает невозможным отмену указанных актов в случае

выявления нарушений представителями общественности, поскольку у уполномоченного органа просто нет времени на проверку.

Помимо этого, отсутствие четкого разграничения организаций, осуществляющих государственный лесопатологический мониторинг и, проводящих лесопатологические обследования приводит к тому, что одни и те же организации (в основном филиалы ФБУ «Рослесозащита» проводит и ЛПО (в том числе по договорам с лесопользователями, и контролируют их проведение.

Это приводит к многочисленным злоупотреблениям в этой сфере. Так, в рамках уголовного дела о незаконных рубках в заказнике «Туколонь» (Иркутская область), арестован сотрудник Центра защиты леса Иркутской области. Сотрудники филиалов данного ФБУ были причастны к необоснованному назначению санитарных рубок в Ленинградской области, некоторых других регионов.

Проблема необоснованных санитарных рубок тесно связана с проблемой коррупции и или недобросовестного исполнения органами управления лесами субъектов РФ возложенных на них полномочий.

Необоснованные санитарные рубки, проводимые в густонаселенных регионах малолесной зоны России, и особенно - в окрестностях мегаполисов, ведут к серьезному росту напряженности в обществе, и часто - к острым социальным конфликтам.

В принятом Советом Федерации ФС РФ 30 января 2019 г. постановлении "Об усилении контроля за оборотом древесины и противодействия ее незаконной заготовке" говорится, что "наибольшее распространение незаконные рубки лесных насаждений получили при освоении лесов, в том числе при проведении санитарно-оздоровительных мероприятий - 7-8 миллионов кубометров". Таким образом, в настоящее время санитарно-оздоровительные мероприятия в лесах (санрубки) официально рассматриваются как один из главных источников древесины незаконного происхождения.

Для улучшения ситуации Совет рекомендует:

Государственной Думе Федерального Собрания РФ:

- внести в статью 60.7 Лесного кодекса РФ изменения, изложив пункт 2 части 4 в следующей редакции:

"2) в случае, если уполномоченным федеральным органом исполнительной власти проводятся мероприятия по контролю за достоверностью сведений и обоснованностью санитарно-оздоровительных

мероприятий, или направлено предписание об отмене соответствующего акта лесопатологического обследования или о внесении в него изменений".

Правительству Российской Федерации:

- в пункте 9 постановления Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1158 "Об утверждении Положения об осуществлении контроля за достоверностью сведений о санитарном и лесопатологическом состоянии лесов и обоснованностью мероприятий, предусмотренных актами лесопатологических обследований, утвержденными уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные им полномочия Российской Федерации в области лесных отношений" исключить слова: "не позднее 20 дней со дня их получения".

Минприроды России:

- пункт 2 Порядка проведения лесопатологических обследований, утвержденного приказом Минприроды России от 16 сентября 2016 г. № 480 дополнить абзацем следующего содержания:

"Запрещается проведение ЛПО организациями, осуществляющими государственный лесопатологический мониторинг".

Генеральной прокуратуре Российской Федерации во взаимодействии с Минприроды России и Рослесхозом:

- провести выборочные проверки законности назначения и проведения санитарных рубок, вызвавших большой общественный резонанс, в том числе в республиках Алтай, Бурятия, Карачаево-Черкесия, Ленинградской, Иркутской областях, Приморском крае, а также санитарных рубок, при которых проводилась заготовка древесины ценных лесных пород (дуба, бука, ясеня) и кедра (сосны сибирской и сосны корейской).

IV. Отсутствие эффективного воспроизводства лесов, господство экстенсивного лесопользования

Лесной сектор России в целом фактически представляет собой отрасль добывающей промышленности, ориентированной на использование запасов древесины естественного происхождения, а не отраслью растениеводства, обеспечивающей выращивание необходимой народному хозяйству древесины. Это не только делает лесной сектор России все менее и менее конкурентоспособным на мировом уровне, но и обуславливает две основные группы лесных проблем внутри страны:

- во-первых, прогрессирующее истощение лесных ресурсов вынуждает лесозаготовителей продвигаться все дальше вглубь последних массивов неосвоенной дикой тайги, или всеми правдами и неправдами вовлекать в рубку леса наиболее высокой природоохранной или социальной ценности;

- во-вторых, господствующая сейчас так называемая экстенсивная модель лесопользования дает в условиях таежной зоны примерно в 2,5-3 раза меньше рабочих мест с той же площади лесов, чем полноценное лесное хозяйство, причем часто эти рабочие места при экстенсивной модели лесопользования имеют временный характер.

Таким образом, абсолютно господствующая сейчас в России экстенсивная модель лесопользования является главным источником социальных и экологических проблем лесного сектора.

Для улучшения ситуации Совет рекомендует:

Перейти в нормативных правовых актах лесного хозяйства от регулирования процессов к регулированию результатов. В частности, переориентировать акты, относящиеся к воспроизводству лесов, и систему государственного мониторинга воспроизводства лесов с начальных и промежуточных стадий лесовосстановления на его итоговые результаты (получение молодых лесов оптимального состава и густоты к окончанию периода ухода за молодняками).

Минприроды России:

1. Внести соответствующие изменения в:

а) Правила лесовосстановления, утвержденные приказом Минприроды России от 29 июня 2016 г. № 375, или, если он будет зарегистрирован и вступит в силу, приказом Минприроды России от 10 декабря 2018 г. № 654;

б) Порядок отнесения земель, предназначенных для лесовосстановления, к землям, занятым лесными насаждениями, утвержденный приказом Минприроды России от 1 декабря 2014 г. № 529;

в) Порядок осуществления государственного мониторинга воспроизводства лесов, утвержденный приказом Минприроды России от 19 февраля 2015 г. № 59.

2. Связать установленные объемы заготовки древесины с качеством лесного хозяйства. В частности, предусмотреть снижение разрешенных объемов заготовки по хвойному и твердолиственному хозяйствам в случае,

если воспроизводство соответствующих лесов после рубок в границах лесничества или лесного участка не обеспечивается.

3. Обеспечить большее практическое значение целевых показателей по лесам национального проекта "Экология". В частности, по лесным пожарам, поскольку главный целевой показатель относится к ущербу, установить единую методику определения ущерба (сейчас он по-разному считается в зависимости от наличия установленной связи пожара с нарушениями лесного законодательства - и разница может составлять от пятидесяти до первых сотен раз). По воспроизводству лесов - установить иной целевой показатель, отражающий не начальную стадию процесса (лесовосстановление), а первые значимые результаты (образование ценных лесных насаждений к окончанию периода ухода за молодняками).

V. Некачественный учет государственной лесной собственности, и грядущая земельная реформа, грозящая значительными потерями лесов и особо охраняемых природных территорий

В настоящее время лишь чуть больше четверти лесов, растущих на землях лесного фонда и официально находящихся в собственности Российской Федерации, поставлено на государственный кадастровый учет. Большинство лесных ООПТ, особенно регионального уровня, также не учтено должным образом - не имеет четких кадастровых границ, не отнесено к соответствующей категории защитных лесов ("леса, расположенные на ООПТ"). В густонаселенных регионах страны имеют место многочисленные случаи двойного учета лесов (как лесов и как земель других категорий), причем разночтения сейчас в большинстве случаев трактуются не в пользу леса, согласно так называемому "закону о лесной амнистии" (Федеральному закону от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ).

На это накладывается готовящаяся сейчас крупномасштабная и всеобъемлющая земельная реформа, предусмотренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2018 г. № 2413-р (о плане мероприятий по совершенствованию правового регулирования земельных отношений), проектами федеральных законов "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию)"¹ и "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

¹ <https://regulation.gov.ru/projects?type=ListView#npa=85531>

Законопроектами предлагается заменить существующее деление земель на категории по целевому назначению на деление на территориальные зоны.

При этом из лесного фонда должны быть исключены все земли, занятые промышленными и линейными объектами, месторождениями полезных ископаемых (в варианте второго из указанных законопроектов), населенными пунктами. Эти же объекты до 1 июля 2023 г. (по второму законопроекту – до 1 января 2025 г.) должны быть исключены и из всех ООПТ, включая государственные природные заповедники и национальные парки. Нет сомнений, что реализация этих норм приведет к фрагментации и быстрой деградации лесов (в первую очередь защитных, наиболее близких к людям и важных для обеспечения их конституционного права на благоприятную окружающую среду) и ООПТ.

За этим последуют массовый и бесконтрольный отстрел диких животных на исключенных территориях, в том числе редких и исчезающих, нарушение путей их миграции; застройка исключенных территорий любыми объектами без экологической экспертизы и общественных слушаний; загрязнение от разработки месторождений, нефтеразливы.

Кроме того, для многих ООПТ наличие в них линейных объектов (дороги), населенных пунктов, является важной составляющей выполнения ими основных задач - охрана территории, в том числе от пожаров, осуществление регулируемого туризма отдыха, сохранение историко-культурного наследия.

По оценкам экспертов, только федеральные ООПТ в случае реализации указанной нормы потеряют более 1 миллиона га территорий - при том, что, согласно Указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года", площадь ООПТ должна быть к 2024 году увеличена на 5 млн. га.

В условиях усиливающегося антропогенного воздействия на природу, заповедные территории являются гарантом сохранения всего многообразия растительного и животного мира, поддержания стабильного состояния окружающей среды многих регионов России.

То есть, предусмотренная законопроектом возможность массового изъятия земель ООПТ может повлечь за собой непредсказуемые последствия для природы России.

Таким образом, указанные законопроекты прямо противоречат указу Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 № 204 "О национальных

целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".

Кроме того, законопроекты жестко закрепляют нормы, уже определенные в законе 280-ФЗ («о лесной амнистии»), о том, что в случае пересечения границ лесов и земельных участков, предоставленных в пользование или собственность, земельный участок исключается из состава лесного фонда. Но если в законе 280-ФЗ были сделаны исключения для лесов в границах ООПТ, то в законопроекте эта норма распространяется на все земли, включая ООПТ. Кроме того, устанавливается однозначный приоритет правоудостоверяющих документов (сведения о внесении в государственный реестр недвижимости) над правоустанавливающими (например, решением о создании ООПТ). При том, что есть очень много случаев, когда права на земельный участок зарегистрированы незаконным путем, принятие этого законопроекта приведет к новому переделу (распилу) земель, наиболее ценных и важных как для людей, так и для сохранения биологического разнообразия страны.

Для улучшения ситуации Совет рекомендует:

Правительству Российской Федерации:

При доработке проектов федеральных законов "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в целях перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию)" и "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" исключить нормы, предусматривающие возможность исключения земельных участков из границ ООПТ, а также запрет на нахождение в границах ООПТ линейных объектов, населенных пунктов, объектов недропользования.

Не допускать включения указанных норм в иные разрабатываемые законопроекты.

Настоящие рекомендации одобрены Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 14 февраля 2019 г.

Председатель Совета

М. Федотов