



ПОСТОЯННАЯ
ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНАЯ
КОМИССИЯ
РУССКОГО ГЕОГРАФИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА

109012, Москва, Новая Площадь, д.10, стр.2
190000, Санкт-Петербург, пер.Гривцова, дом 10, лит.А
Тел./факс: 8-800-700-1845
ppk@rgo.ru; rgo@rgo.ru
<http://rgo.ru>

Вице-премьеру
Правительства Российской Федерации

В.В. Абрамченко

Копия: министру природных ресурсов и
экологии Российской Федерации

10.10.2023

№ ППК/05-23

А.А. Козлову

На №

от

*О создании национального
парка «Аскания-Нова»*

Уважаемая Виктория Валерьевна!

На Федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещён проект постановления Правительства Российской Федерации о создании в Херсонской области государственного природного биосферного заповедника «Аскания-Нова» в ведении Минприроды России на базе Биосферного заповедника «Аскания-Нова» (<https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=141667>) с пояснительной запиской, картой границ и финансово-экономическим обоснованием.

Территория созданного в 1898 г. заповедника «Аскания-Нова» (первоначально как частного заповедника) стала частью государственного степного заповедника, образованного декретами Совета Народных Комиссаров Украинской ССР от 1 апреля 1919 г. и от 8 февраля 1921 г. В качестве биосферного заповедник функционирует с начала 1980-х годов на основании постановления Президиума Южного отделения ВАСХНИЛ от 13 апреля 1983 г. в составе Украинского НИИ животноводства степных районов им. М.Ф. Иванова. В 1984 г. он включен в международную сеть биосферных резерватов (Сертификат ЮНЕСКО от 15.02.1985 г.

Данная ООПТ и в прошлом и сейчас имеет дифференцированный режим охраны, который включает зоны: заповедную, буферную и антропогенных ландшафтов. В последних традиционно ведется хозяйство и мониторинг воздействия на природные экосистемы аграрной и иной деятельности, в т.ч. восстановления степной растительности после распашки.

В пределах заповедника (33 307,6 га) 7 населённых пунктов (более 7 000 жителей). Более 20 тыс. га находится в различных формах собственности и имеет разное целевое назначение. При этом земель природоохранного назначения только 11298, 8 га.

Действующее природоохранное и земельное законодательство Российской Федерации исключает наличие в границах государственных заповедников земель, находящихся в собственности, кроме Российской Федерации, и ведение хозяйства, кроме ограниченной деятельности проживающих здесь граждан и деятельности в сфере туризма и рекреации.

Создание государственного природного биосферного заповедника в границах существующего Биосферного заповедника «Аскания-Нова» приведёт к ряду правовых коллизий земельно-правового характера, создаст условия для социального напряжения, связанного с необходимостью изъятия земель иных собственников и пользователей и необходимостью прекращения их деятельности, к дополнительным расходам федерального бюджета.

В тоже время, по закону №33-ФЗ 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» дифференцированный режим охраны, подобный установленному в «Аскания-Нова» предусмотрен для ООПТ категории «национальный парк». В их границах допускается наличие земель населённых пунктов и иных категорий, в том числе на праве частной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В связи с вышеизложенным, представляется целесообразным создание на базе существующего Биосферного заповедника «Аскания-Нова» не государственного природного биосферного заповедника, а национального парка. Подробное обоснование позиции Постоянной Природоохранительной комиссии Русского географического общества прилагается.

Приложение: обоснование на 5 л. в 1 экз.

Председатель Постоянной Природоохранительной
Комиссии Русского Географического общества,
академик РАН



А.А. Чибилев

Обоснование целесообразности создания на базе расположенного на подконтрольной Российской Федерации части Херсонской области **биосферного заповедника «Аскания-Нова» особо охраняемой природной территории федерального значения категории «национальный парк» **вместо** **одноимённого государственного природного биосферного заповедника****

На Федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещён проект постановления Правительства Российской Федерации о создании в Херсонской области государственного природного биосферного заповедника «Аскания-Нова» им. Ф.Е. Фальц-Фейна. См. ссылку <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=141667>

Из пояснительной записки к проекту акта следует, что государственный природный биосферный заповедник «Аскания-Нова» им. Ф.Е. Фальц-Фейна создаётся на базе существующего Биосферного заповедника «Аскания-Нова» им. Ф.Е. Фальц-Фейна на землях, категория которых пока никак не определена.

Первоначально заповедник создан на основании Постановления Президиума Южного отделения ВАСХНИЛ от 13 апреля 1983 г. на базе Государственного заповедника «Аскания-Нова» в составе Украинского научно-исследовательского института животноводства степных районов им. М.Ф. Иванова «Аскания-Нова». В свою очередь, заповедник «Аскания-Нова» был создан декретами Совета Народных Комиссаров УССР от 1 апреля 1919 г. и 8 февраля 1921 г. на землях существовавшего с 1898 г. частного заповедника Аскания-Нова. В 1984 г. он включен в международную сеть биосферных резерватов (Сертификат ЮНЕСКО от 15.02.1985 г.). После распада СССР в 1991 г. «Аскания-Нова» перешла под юрисдикцию Украины.

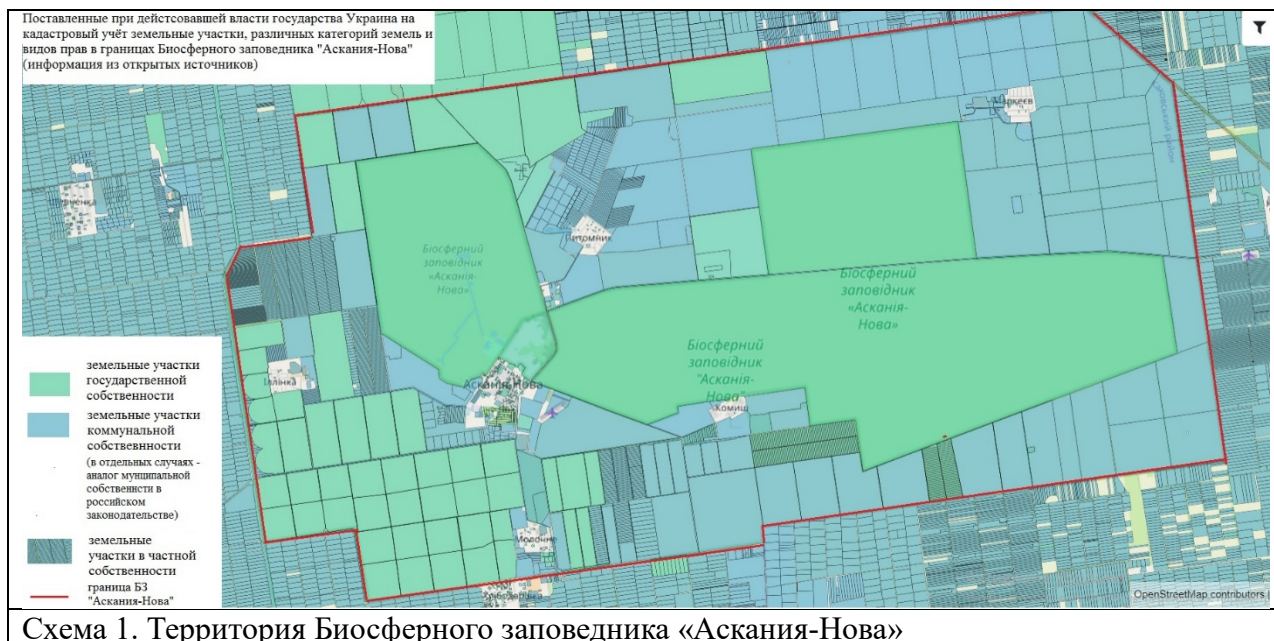
В соответствии с проектом организации территории Биосферного заповедника «Аскания-Нова», разработанного Государственной экологической академией последипломного образования и управления по заказу Министерства защиты окружающей среды и природных ресурсов Украины в 2021 г., территория заповедника занимает площадь 33307,0 га и имеет дифференцированный режим особой охраны. В составе выделено несколько функциональных зон: заповедная зона 11054 га, буферная зона 6909 га, зона антропогенных ландшафтов 15344 га.

Дифференцированный режим охраны заповедника соответствует действовавшему ранее здесь законодательству Украины (см. ст. ст. 4, 18 Закона Украины «О природно-заповедном фонде Украины» №2456-ХІІ от 16.06.1992, ред. от 08.08.2021, ст. ст. 44, 45 Земельного кодекса Украины №2768-ІІІ от 25.10.2001, ред. от 01.01.2022).

В упомянутом проекте отражен состав земель в границах заповедника на период его разработки. Согласно данной информации на право постоянного пользования землей П-ХС № 002185, выданным 26 декабря 1999 г. в соответствии с решением Чаплинского районного совета народных депутатов от 29 сентября 1999 г. № 85, заповеднику «Аскания-Нова» предоставлено в постоянное пользование 11298,8 га земель. Земли других землепользователей и землевладельцев, вошедших в состав общей территории биосферного заповедника без изъятия 22008,2 га (зоны буферная и антропогенных ландшафтов), на которых осуществляется деятельность согласно Закона Украины «О природно-заповедном фонде Украины» и ранее разработанному проекту организации данной территории.

Соответствующие законодательные нормы допускали расположение в границах буферной зоны и зоны антропогенных ландшафтов биосферных заповедников земельных участков различных категорий, их принадлежность различным лицам на праве собственности, пользования и аренды, включение их в границы биосферного заповедника без изъятия из

хозяйственной деятельности и у их правообладателей, а также гражданский оборот земель и земельных участков с ограничениями, но без запрета на приобретение земель в частную собственность в пределах соответствующих функциональных зон заповедника.



На схеме 1 отображена территория Биосферного заповедника «Аскания-Нова» с расположенными в её границах земельными участками, поставленными на государственный кадастровый учёт Украины. В границах заповедника в настоящее время расположено, помимо земель собственно государственного природоохранного учреждения «Биосферный заповедник «Аскания-Нова» (11298,8 га), земельные участки общей площадью более 20 тыс. га, принадлежащие различным юридическим лицам, крестьянско-фермерским хозяйствам, гражданам на правах государственной собственности, пользования и аренды, которые (земельные участки) находятся в хозяйственном использовании. **При этом в границах заповедника расположено 7 населённых пунктов с общим количеством жителей около 6 тысяч человек.** Общая доля земель, находящихся в хозяйственном использовании на правах иных лиц в границах заповедника составляет более 60% от его площади.

Согласно пунктам «4» и «5» части 1 статьи 12 федерального конституционного закона Российской Федерации от 04.10.2022 №8-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области" на территории Российской Федерации признаются и действуют без ограничения срока действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, органов публичной власти Херсонской области, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным конституционным законом либо не вытекает из самих документов или существа отношений, следующие документы, действовавшие на территории Херсонской области на день принятия в Российскую Федерацию Херсонской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта:

судебные постановления, принятые судами Украины, при условии, что иное не предусмотрено федеральным законом;

документы, являющиеся основанием для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, расположенное на территории Херсонской области,

подтверждающие возникновение, изменение, ограничение, переход или прекращение прав на такое имущество, обременение такого имущества, выданные органами публичной власти Херсонской области, органами государственной власти Украины, органами местного самоуправления Украины и (или) удостоверенные нотариусами Украины (если документы на такое имущество не выданы органами публичной власти Херсонской области или органами, входящими в единую систему публичной власти Российской Федерации).

Согласно части 2 и части 3 той же статьи указанного закона:

документы, указанные в пункте 5 части 1 настоящей статьи, выданные до дня принятия в Российскую Федерацию Херсонской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта, представляются до 1 января 2028 года для государственной регистрации соответствующих прав, ограничений и обременений органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в Едином государственном реестре недвижимости в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

особенности признания на территории Российской Федерации и действия документов, указанных в части 1 настоящей статьи, в том числе при совершении сделок, могут быть установлены федеральным законом.

Согласно статьям конституционного закона Российской Федерации от 04.10.2022 №8-ФКЗ "О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области" на территории Российской Федерации признаются и действуют без ограничения срока действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, органов публичной власти Херсонской области **право на землю (земельные участки) лиц, чьи земельные участки расположены в границах заповедника «Аскания-Нова» могут быть на законных основаниях признаны и зарегистрированы в установленном порядке на территории Херсонской области как субъекта Российской Федерации. Особенности правового регулирования отношений в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий могут быть установлены до 2026 г. Правительством Российской Федерации.**

Таким образом, при создании на территории Херсонской области особо охраняемой природной территории федерального значения, в отношении режима ее охраны и прочих вопросов нормативно-правового регулирования, действуют нормы федеральных законов. В соответствии с ч. 2 и ч. 2.1. ст. 6 федерального закона от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»:

Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах государственных природных заповедников, находятся в федеральной собственности.

Земельные участки, расположенные в границах государственных природных заповедников, не подлежат отчуждению из федеральной собственности.

Запрещается изменение целевого назначения земель и земельных участков, расположенных в границах государственных природных заповедников.

В соответствии пунктом «1» части 4 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки, занятые государственными природными заповедниками изъяты из оборота.

Дифференцированный режим охраны территорий государственных природных заповедников с выделением функциональных зон, аналогичных Биосферному заповеднику «Аскания-Нова», в российском законодательстве не предусмотрено.

Создание в существующих границах территории Биосферного заповедника «Аскания-Нова» государственного природного заповедника неизбежно приведёт к правовым противоречиям, связанным с несоответствием установленного режима особой охраны заповедника установленным правам на землю и целевому назначению земельных участков физических и юридических лиц.

Данные противоречия неизбежно приведут к возникновению правовых споров, судебных разбирательств, необходимости реализации процедур изъятия земельных участков у граждан и юридических лиц для государственных нужд (в связи с созданием заповедника), дополнительным и немалым расходам федерального бюджета на компенсацию убытков и потерь правообладателям объектов недвижимости в связи с указанным изъятием.

Кроме того, создание на базе существующего заповедника «Аскания-Нова» государственного природного заповедника с более строгим режимом особой охраны его территории, исключаящим, помимо прочего, наличие в его границах земель и земельных участков иных форм собственности, кроме собственности Российской Федерации, нивелирует саму идею уникальной ООПТ, которая существует здесь уже более ста лет. При этом ее неотъемлемыми элементами являются проводимые в заповеднике мониторинговые исследования в сфере сельского хозяйства в условиях степной зоны, интродукции видов животных (существование зоопарка и вальер), не типичных для данной природной зоны. Данные исследования в условиях строго заповедного режима не возможны.

Существующему правовому режиму земель заповедника «Аскания-Нова» соответствует определённый законодательством Российской Федерации статус национального парка. В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 14.03.1995 №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»:

1. Национальные парки относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения. В границах национальных парков выделяются зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной настоящим Федеральным законом деятельности, и зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность, которая противоречит целям и задачам национального парка.

2. Земельные участки и природные ресурсы, расположенные в границах национальных парков, находятся в федеральной собственности и отчуждению не подлежат, за исключением земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, включенных в состав национальных парков.

В границах национальных парков допускается наличие земельных участков иных пользователей и собственников.

Режим особой охраны национальных парков определён в ст. 15 того же закона следующим образом:

1. В целях установления режима национального парка осуществляется зонирование его территории с выделением:

а) заповедной зоны, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой запрещается осуществление любой экономической деятельности;

б) особо охраняемой зоны, которая предназначена для сохранения природной среды в естественном состоянии и в границах которой допускается ее посещение в целях туризма;

в) рекреационной зоны, которая предназначена для обеспечения и осуществления рекреационной деятельности;

г) зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, которая предназначена для сохранения указанных объектов и в границах которой допускается осуществление необходимой для их сохранения деятельности, а также рекреационной деятельности;

д) зоны хозяйственного назначения, в границах которой допускается осуществление деятельности, направленной на обеспечение функционирования федерального государственного бюджетного учреждения, осуществляющего управление национальным парком, и жизнедеятельности граждан, проживающих на территории национального парка, а также осуществление рекреационной деятельности;

е) зоны 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.

Очевидно, существующий режим буферной зоны и зоны антропогенных ландшафтов Биосферного заповедника «Аскания-Нова» наиболее соответствует режиму хозяйственной зоны, зоны охраны объектов культурного наследия и, отчасти, рекреационной зоны национальных парков в Российской Федерации. Из приведённых выше законодательных норм Российской Федерации следует, что в границах национальных парков допускается нахождение земельных участков, принадлежащих на праве собственности юридическим и физическим лицам, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, допускается наличие земель различного целевого назначения, допускается широкий спектр видов хозяйственной деятельности.

Таким образом, создание национального парка на базе существующего в Херсонской области Биосферного заповедника «Аскания-Нова» с дифференцированным режимом особой охраны и наличием в его границах земель и земельных участков различного целевого назначения и различных форм собственности, в т.ч. частной собственности, исключит конфликты с местным населением, возникновение правовых коллизий и необходимость изъятия земель и земельных участков у граждан и юридических лиц в федеральную собственность, необходимость прекращения осуществляемой на соответствующих земельных участках хозяйственной деятельности, и представляется более рациональным и целесообразным в отличие от создания в границах соответствующей территории государственного природного заповедника.

Обоснование подготовили:

Член-корреспондент РАН, сопредседатель ППК РГО А.А.Тишков

Эксперт ППК РГО А.Ю.Хлынов

01.10.2023 г.