



# Деятельность в национальных парках выходит из серой зоны

22 июня 2022

**VEGAS LEX**



В начале июня 2022 года Правительство РФ утвердило Правила<sup>1</sup>, регулирующие порядок согласования видов социально-экономической деятельности (далее – **СЭД**) хозяйствующих субъектов на территориях национальных парков и их охранных зон. Вместе с этим был определен четкий Перечень видов СЭД, подлежащих согласованию с государственными органами.

В силу презумпции экологической опасности вся СЭД на указанных особо охраняемых природных территориях должна была быть согласована хозяйствующими субъектами до начала ее непосредственной реализации.

Однако отсутствие четкого регламента привело к тому, что в настоящий момент далеко не все лица, чья деятельность может оказывать негативное воздействие на окружающую среду в национальных парках, получили разрешение на ее осуществление.

Нормативный акт призван нормализовать отношения и устранить существующий законодательный пробел.

## ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Национальные парки – один из видов особо охраняемых природных территорий федерального значения, правовой режим которых установлен разделом 3 Закона № 33-ФЗ<sup>2</sup>.

Особенностью правового режима национальных парков является зонирование территории, в рамках которого выделяются:

- ▶ зоны, в которых природная среда сохраняется в естественном состоянии и запрещается осуществление любой не предусмотренной законом деятельности;

- ▶ зоны, в которых ограничивается экономическая и иная деятельность в целях сохранения объектов природного и культурного наследия и их использования в рекреационных целях.

Кроме того, согласно пункту 10 статьи 2 Закона № 33-ФЗ для предотвращения неблагоприятных антропогенных воздействий на национальные парки на прилегающих к ним земельных участках и водных объектах устанавливаются охранные зоны.

Создание национальных парков зачастую сопряжено с включением в их границы сопредельных населенных пунктов и территорий малочисленных коренных народов. В связи с этим законодательство вынужденно устанавливает определенные исключения на отдельные виды хозяйственной деятельности в зонах их расположения. Исключения требуются и для зон расположения объектов, обеспечивающих деятельность федерального государственного бюджетного учреждения, управляющего национальным парком.

В силу пункта 4 статьи 15 Закона № 33-ФЗ вопросы, связанные с осуществлением хозяйствующими субъектами СЭД на территориях национального парка и (или) его охранной зоны, подлежат согласованию с федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится данный национальный парк (охранная зона<sup>3</sup>).

Долгое время данная норма существовала в отсутствие четкого регламента предоставления соответствующей государственной услуги. Согласование СЭД в национальных парках осуществлялось с учетом информации, размещенной на сайте Минприроды России, а также исходя из разъяснений министерства<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 02.06.2022 № 1018 «О видах социально-экономической деятельности хозяйствующих субъектов на территориях национальных парков и их охранных зон, подлежащих согласованию с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся национальные парки» (далее – **Правила**).

Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – **Закон № 33-ФЗ**).

<sup>2</sup> В настоящее время большинство национальных парков и их охранных зон находится в ведении Минприроды России.

<sup>3</sup> Однако имеются парки и охранные зоны, подведомственные Управлению делами Президента РФ, ФСО и иным федеральным органам исполнительной власти.

<sup>4</sup> См., например, письмо Минприроды России от 23.09.2021 N 15-53/28230 «По вопросу согласования СЭД».

Такой подход на практике вызывал массу споров, связанных с отсутствием четкого списка требуемых от заявителя документов, сроков рассмотрения заявления, критериев оценки и оснований для принятия (отказа в принятии) решения о согласовании деятельности<sup>5</sup>.

## КАК ДЕЙСТВУЮТ НОВЫЕ ПРАВИЛА?

Новый порядок согласования СЭД на территории национальных парков и (или) их охранных зон вступает в силу с **1 сентября 2022 года**.

Он распространяется как на планируемую, так и на фактически осуществляемую деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц (за исключением организаций, непосредственно управляющих национальными парками).

Понимая, что в настоящий момент многие хозяйствующие субъекты осуществляют СЭД без надлежащего согласования, Правительство РФ установило переходные положения для лиц, по тем или иным причинам не исполнивших установленную обязанность.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 02.06.2022 № 1018 лица, которые в настоящий момент фактически осуществляют СЭД на территории национальных парков и (или) их охранных зон и ранее не согласовывали ее осуществление, должны **до 1 декабря 2022 года** уведомить об этом федеральный орган исполнительной власти, в ведении которого находятся национальные парки и (или) их охранные зоны. Получить само согласование необходимо будет в срок **до 1 сентября 2024 года**.

При этом ранее полученные согласования на осуществление СЭД продолжают дей-

ствовать **бессрочно** независимо от сроков, которые были определены уполномоченным органом на момент их выдачи.

## КАКАЯ СЭД МОЖЕТ БЫТЬ СОГЛАСОВАНА?

Постановлением Правительства РФ от 02.06.2022 № 1018 установлен закрытый Перечень видов СЭД, которые требуют согласования в соответствии с новыми Правилами. Согласованию подлежит деятельность, осуществляемая на конкретных объектах (земельном участке, здании, сооружении или помещении) на территории национального парка или его охранный зоны.

Необходимо отметить, что список запретов на осуществление отдельных видов деятельности на территории национальных парков, установленный в пункте 2 статьи 15 Закона № 33-ФЗ, не является исчерпывающим. На территориях национальных 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 национального парка.

Конкретные виды СЭД, которые разрешены на территории функциональных зон национального парка и его охранный зоны, определяются в соответствии с положением о соответствующем национальном парке и решением об установлении его охранный зоны.

В связи с этим, даже если вид СЭД входит в установленный Правительством РФ Перечень, получить согласование деятельности не удастся, если это будет противоречить специальному режиму охраны национального парка.

<sup>5</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 06.12.2021 № 09АП-68439/2021 по делу № А40-58224/2021, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2019 № 09АП-13154/2019 по делу № А40-236011/18, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.05.2018 № Ф05-5777/2018 по делу № А40-129601/17-21-682.

В то же время, новые Правила четко обозначили виды деятельности, которые не потребуют согласования с органами власти. К ним относятся:

- ▶ деятельность, осуществляемая физическими лицами для собственных нужд и не связанная с осуществлением ими предпринимательской деятельности (включая индивидуальное жилищное строительство);
- ▶ деятельность по строительству объектов социальной инфраструктуры, указанных в перечне объектов, не подлежащих государственной экологической экспертизе<sup>6</sup>, при условии, что они строятся (реконструируются) на территории населенных пунктов и не относятся к объектам I или II категории негативного воздействия на окружающую среду;
- ▶ деятельность по строительству (реконструкции) объектов капитального строительства, в отношении которых получено положительное заключение государственной экологической экспертизы.

## КАК ПОДАЕТСЯ ЗАЯВЛЕНИЕ НА СОГЛАСОВАНИЕ СЭД?

В соответствии с новым порядком, для согласования СЭД заинтересованному лицу необходимо обратиться в уполномоченный орган власти с заявлением, содержащим информацию и документы, определенные в пункте 7 Правил.

Заявление может быть направлено почтовым отправлением, через портал «Госслуги» либо передано в уполномоченный орган нарочно.

К заявлению в **обязательном** порядке прикладываются:

- ▶ копия документа, удостоверяющего личность заявителя — физического лица или индивидуального предпринимателя;
- ▶ копии доверенности и документа, удостоверяющего личность представителя (если с заявлением обращается представитель заявителя);
- ▶ материалы об оценке воздействия СЭД на окружающую среду или раздел «Мероприятия по охране окружающей среды» в составе проектной документации на объект капитального строительства.

При этом заявитель также **вправе** предоставить:

- ▶ выписку из ЕГРЮЛ или ЕГРИП (для юридического лица или индивидуального предпринимателя соответственно);
- ▶ выписку из ЕГРН об основных характеристиках объекта(-ов) (земельного участка, здания, сооружения или помещения), на котором(-ых) планируется осуществление СЭД;
- ▶ правоустанавливающие документы на земельный участок, на котором планируется осуществлять СЭД (при наличии), если сведения о правах на такой участок отсутствуют в ЕГРН;
- ▶ градостроительный план земельного участка, расположенного на территории населенного пункта в составе национального парка, выданный не ранее чем за 3 года до подачи заявления.

Непредставление данных документов не может являться основанием для отказа в согласовании СЭД. В случае их отсут-

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2021 № 1486-р «О Перечне объектов социальной инфраструктуры, проектная документация на строительство, реконструкцию которых не является объектом государственной экологической экспертизы».

ствия в составе заявления уполномоченный орган обязан сам запросить данные документы в рамках межведомственного взаимодействия.

## КАК РАССМАТРИВАЕТСЯ ЗАЯВЛЕНИЕ НА СОГЛАСОВАНИЕ СЭД?

Общий срок рассмотрения заявки на согласование СЭД не может превышать **30 календарных дней** с момента ее регистрации.

При рассмотрении заявки уполномоченный орган оценивает допустимость уровня воздействия СЭД на окружающую среду национального парка. Для этих целей планируемая СЭД оценивается с точки зрения ее соответствия режиму особой охраны, установленному Законом № 33-ФЗ, положением о национальном парке и решением о его охранной зоне.

Как следует из пункта 15 Правил, в согласовании СЭД может быть отказано в случае, если:

- ▶ испрашиваемый вид СЭД не соответствует режиму особой охраны национального парка и (или) его охранной зоны;
- ▶ вместе с заявлением не представлен комплект обязательных документов;
- ▶ материалы об оценке воздействия на окружающую среду свидетельствуют о несоответствии испрашиваемой СЭД режиму охраны национального парка и (или) его охранной зоны;
- ▶ проектная документация, из состава которой представлен раздел «Мероприятия по охране окружающей среды», получила отрицательное заключение государственной экспертизы проектной документации.

После устранения причин для отказа заинтересованное лицо может повторно обратиться за получением согласования.

## МОГУТ ЛИ В ДАЛЬНЕЙШЕМ ЛИШИТЬ ПРАВА НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СЭД?

Согласования на осуществление СЭД, полученные в соответствии с новыми Правилами, имеют **бессрочный** характер.

Однако уполномоченный орган вправе приостановить выданное согласование в случае:

- ▶ изменения режима особой охраны национального парка и (или) его охранной зоны, которые препятствуют осуществлению согласованной СЭД;
- ▶ изменения видов разрешенного использования земельных участков, в границах которых осуществляется СЭД;

Кроме того, уполномоченный орган вправе отозвать согласование в случае, если в рамках государственного экологического надзора будет установлено, что:

- ▶ осуществление согласованной СЭД стало невозможным из-за изменения режима особой охраны или разрешенного вида использования земельного участка на территории национального парка и (или) его охранной зоны;
- ▶ заявитель разместил самовольные постройки на земельном участке, в границах которого согласована СЭД;
- ▶ заявитель осуществляет иные виды СЭД, на которые не было получено согласование.

О приостановке действия и об отзыве решения о согласовании уполномоченный орган обязан уведомить заявителя в **30-дневный срок**.

Согласно Правилам, в случае приостановления действия ранее выданного согласования СЭД, заявитель вправе получить новое согласование. При этом возможность заявителя обратиться за новым согласованием в случае отзыва

предыдущего Правилами прямо не предусмотрена.

Однако представляется, что в случае, если заявитель устранит выявленные нарушения, которые послужили причиной для отзыва выданного согласования, то он также будет иметь возможность вновь согласовать СЭД.

### Можно ли компенсировать убытки в случае отзыва согласования СЭД?

Новые Правила не затрагивают вопросы, связанные с компенсацией убытков, возникших в результате отзыва решения о согласовании СЭД. Подобные спорные ситуации регулируются в соответствии с общими положениями земельного законодательства (статьи 57 и 57.1 ЗК РФ).

Долгое время в судебной практике существовал подход, согласно которому для возмещения убытков правообладателю

земельного участка (объекта недвижимости) требовалось доказать незаконный характер ограничения его права. Поскольку действия государственных органов по установлению зон с особыми условиями использования территорий имеют правомерный характер, суды зачастую отказывали в выплате компенсации.

Однако в 2020 году такая практика была признана не соответствующей Конституции РФ<sup>7</sup>. В настоящий момент статья 57 ЗК РФ дополнена пунктом 1.1, который однозначно указывает на право правообладателей земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости на возмещение убытков, причиненных правомерными действиями органов государственной власти.

Таким образом, хозяйствующий субъект может потребовать от уполномоченного органа компенсировать убытки, вызванные отзывом решения о согласовании СЭД, с учетом положений статей 57 и 57.1 ЗК РФ.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2020 № 11-П «По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 статьи 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.С. Бутримовой».



## Авторы

---



АЛЕКСАНДР  
СИТНИКОВ

Управляющий  
партнер

[sitnikov@vegaslex.ru](mailto:sitnikov@vegaslex.ru)



КИРИЛЛ  
НИКИТИН

Руководитель  
Экологического  
направления

[nikitin@vegaslex.ru](mailto:nikitin@vegaslex.ru)



ДМИТРИЙ  
МОТОРИН

Старший юрист  
Экологического  
направления

[motorin@vegaslex.ru](mailto:motorin@vegaslex.ru)

## Контакты

---

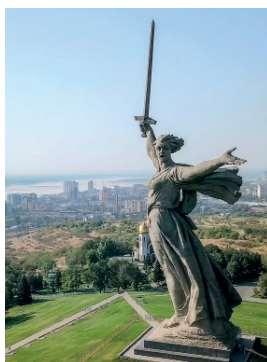


### ЦЕНТРАЛЬНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 115054, город Москва,  
Космодамианская наб, 52, строение 5  
Бизнес-центр "Риверсайд Тауэрс"  
(Riverside Towers), этаж 8

Тел.: +7 495 933 0800

[vegaslex@vegaslex.ru](mailto:vegaslex@vegaslex.ru)



### ПОВОЛЖСКАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 400005  
город Волгоград,  
ул. Батальонная,  
д. 13, этаж 1

Тел.: +7 (8442) 26 63 12

[volgograd@vegaslex.ru](mailto:volgograd@vegaslex.ru)



### ЮЖНАЯ ДИРЕКЦИЯ

Россия, 350000,  
город Краснодар,  
ул. Буденного, 117/2  
Бизнес-центр КНГК  
Групп, этаж 4

Тел.: +7 (861) 201 98 42

[krasnodar@vegaslex.ru](mailto:krasnodar@vegaslex.ru)