

Особо охраняемые природные территории своими руками: как добиться охранного статуса для ценных природных участков и объектов

Защищать свое право на благоприятную окружающую среду можно не только обороняясь от разрушительных бизнес-проектов, но и работая «на упреждение» - добиваясь, например, придания охранного статуса для природных объектов или даже целых территорий, которые представляют собой ценные экосистемы и ландшафты и значимы для местных сообществ (например, это могут быть уникальные природные объекты, ставшие «визитной карточкой» той или иной местности и т.д.).

Попробуем разобраться, как инициировать создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ), с чего начать, куда и к кому обращаться и что в итоге должно появиться на выходе.

Что такое ООПТ?

Между обывательскими представлениями об особо охраняемых природных территориях и положениями закона есть существенные расхождения. Например, далеко не всегда популярные природные уголки, обладающие высокими эстетическими качествами или привлекательные с точки зрения рекреации имеют статус особо охраняемых территорий, а с другой стороны - далеко не все ООПТ обладают привлекательными с точки зрения обывателя качествами. Попадать под охрану могут, например, «неэстетичные» болота или степные участки, которые неспециалистам могут показаться не стоящими какой-либо охраны.

Итак, особо охраняемые природные территории - это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое **природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение**, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны (Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» №33 ФЗ от 14.03.1995).

Законом установлено шесть категорий ООПТ:

- Государственные природные заповедники, в том числе биосферные
- Национальные парки
- Природные парки
- Государственные природные заказники
- Памятники природы
- Дендрологические парки и ботанические сады.

Заповедники и национальные парки – территории, которые могут быть только федерального значения, а природные парки, напротив, могут быть только регионального значения. Что касается остальных категорий, то они могут быть как федерального, так и регионального значения. Кроме того, закон допускает, что органы местного самоуправления тоже могут создавать в своих муниципалитетах особо охраняемые природные территории (в этом случае они считаются ООПТ местного значения). Но для этого законом субъекта РФ должны быть установлены категории местных ООПТ.

Важно отметить, что региональные власти своим законом вправе устанавливать и иные категории ООПТ. Например, в Московской области есть семь категорий «своих» ООПТ - например, природные микрозаповедники и особо охраняемые водные объекты. То же самое и в Краснодарском крае, где, например, местные власти установили такую категорию, как «природная достопримечательность» - специально для охраны важных для развития туризма природных объектов и участков, обладающих высокими эстетическими качествами.

Категория ООПТ	Значение
Заповедники	федеральное
Национальные парки	федеральное
Природные парки	региональное
Заказники	федеральное / региональное
Памятники природы	федеральное / региональное
Дендрологические парки и ботанические сады	федеральное / региональное
(иное)	региональное/ местное

Система управления ООПТ в общих чертах представлена на схеме и выглядит следующим образом. За охраняемые территории федерального значения отвечает Минприроды России, за территории регионального уровня отвечают соответствующие подразделения администраций регионов (министерства, департаменты, управления). Территориями местного значения управляют администрации муниципальных образований.



Теперь посмотрим на отличия ООПТ разных категорий друг от друга.

Государственные природные заповедники являются природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими целью сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных, типичных и уникальных экологических систем. Статус государственных природных биосферных заповедников имеют государственные природные заповедники, которые входят в международную систему биосферных резерватов.

На территории государственных природных заповедников полностью изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, водные объекты, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

Задачи заповедников:

- Осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов
- Организация и проведение научных исследований, включая ведение Летописи природы
- Осуществление государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды)
- Содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды
- Экологическое просвещение и развитие познавательного туризма

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

Особенностью нацпарков и их главным отличием от заповедников является наличие зонирования территории. В составе национального парка могут выделять следующие зоны (участки с разным режимом охраны):

- заповедная зона (где действует режим, близкий к режиму заповедников)
- особо охраняемая зона (допускаются экскурсии и познавательный туризм)
- рекреационная зона (предназначенная для экологического и познавательного туризма)
- зона охраны объектов культурного наследия
- зона хозяйственного назначения
- зона традиционного экстенсивного природопользования.

В задачи национальных парков входят: сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов; сохранение историко-культурных объектов; экологическое просвещение населения; создание условий для регулируемого туризма и отдыха; разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологического просвещения; осуществление государственного экологического мониторинга; восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Природные парки - «младшие братья» национальных. Природные парки являются особо охраняемыми природными территориями регионального значения (только), в границах которых выделяются зоны, имеющие экологическое, культурное или рекреационное назначение, и соответственно этому устанавливаются запреты и ограничения экономической и иной деятельности.

Государственными природными заказниками являются территории (акватории), имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Государственные природные заказники могут быть федерального или регионального значения.

Заказники могут быть следующих видов:

- комплексные (ландшафтные), предназначенные для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);
- биологические (ботанические и зоологические), предназначенные для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношении;
- палеонтологические, предназначенные для сохранения ископаемых объектов;
- гидрологические (болотные, озерные, речные, морские), предназначенные для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;
- геологические, предназначенные для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы.

Задачи и особенности режима особой охраны территории конкретного государственного природного заказника определяются **положением** о нем, утверждаемым соответствующим госорганом. На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

К примеру, если заказник создан для охраны какого-то вида животных, то может быть ограничена охота на этот вид, ухудшение условий обитания – рубки леса, нарушение почвенного покрова и т.п.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, которые расположены в границах государственных природных заказников, обязаны соблюдать установленный в государственных природных заказниках режим особой охраны и несут за его нарушение административную, уголовную и иную установленную законом ответственность.

Памятники природы – это уникальные, невозполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения. Как правило, это сравнительно небольшие по площади объекты или участки природных территорий (например, отдельно стоящий скальный останец, ущелье, дерево-старожил, уникальный участок леса (например, представленные нетипичными для того или иного региона видами) и так далее. Но памятниками природы также могут быть достаточно большие по площади территории (например, это может быть целый горный хребет или долина реки).

На территориях, на которых образованы памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы. Собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, обязаны соблюдать режим особой охраны памятников природы. Классический пример: если участок госфонда, на котором есть памятники природы, берет в аренду лесозаготовительная фирма, то она будет обязана

соблюдать все те ограничения (включая запрет на добычу древесины), которые прописаны в паспортах памятников природы.

Что касается **ООПТ местного значения**, то органы местного самоуправления могут создавать их только на **земельных участках, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования**. В случае, если создаваемая особо охраняемая природная территория будет занимать более чем пять процентов от общей площади земельных участков, находящихся в собственности муниципального образования, решение о создании особо охраняемой природной территории орган местного самоуправления согласовывает с органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. (Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» №33 ФЗ от 14.03.1995).

Какие документы следует изучить, иницилируя создание ООПТ?

Вы обнаружили, что в окрестностях вашего района имеется, скажем, какой-нибудь интересный геологический объект, который не имеет защитного статуса и может, например, со временем быть пущен под размещение карьера по добыче инертных материалов.

Первое, на что стоит взглянуть, – это на Схему размещения и развития ООПТ или схему территориального планирования вашего региона (как правило, это карта с нанесенными на нее ООПТ, а также перечень существующих и планируемых к созданию охраняемых территорий). Искать такую схему можно на сайтах региональных управлений архитектуры и градостроительства, органов ответственных за управление ООПТ, либо же можно направить запрос в соответствующий орган власти о предоставлении такой схемы в печатном виде.

Также все они опубликованы на сайте fgis.economy.gov.ru.

Если по результатам изучения схемы обнаруживается, что интересующий вас природный объект (территория) уже значится там, то это уже половина дела: в этом случае остается лишь сподвигнуть местных чиновников начать процесс создания ООПТ: по крайней мере, можно вынудить их обозначить конкретный сроки.

Резервирование земель - способ защитить ценные территории до придания статуса ООПТ

Более того, можно требовать зарезервировать земельный участок под будущую ООПТ, воспользовавшись нормами земельного законодательства:

- **статьей 70.1 Земельного кодекса РФ**, которая гласит, что резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется, в том числе, при создании особо охраняемых природных территорий;

- **статьей 95 Земельного кодекса РФ**, согласно которой «в целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов РФ вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, и об ограничении на них хозяйственной деятельности».

При этом, надо помнить, что для создания ООПТ можно резервировать только государственные или муниципальные земли, не предоставленные в собственность или аренду.

Экспертная поддержка и работа с местными властями

В том случае, если территория, где вы хотели бы создать ООПТ, не значится в Схеме, первый шаг, который нужно сделать – инициировать ее включение туда. Дело в том, что Схемы размещения и развития ООПТ (Схемы территориального планирования) периодически обновляются (обычно раз в три-четыре года или чаще) - пополняется перечень уже созданных ООПТ, а также в нее включаются территории, в отношении которых поступили предложения о придании им охранного статуса¹.

В этом случае обращение необходимо направлять в орган власти, уполномоченный инициировать внесение изменений в Схему (например, региональное Минприроды). На этом этапе очень важно заручиться экспертной поддержкой – поискать вузы, профильные НИИ или ученых (в конце концов, можно даже обратиться в местный краеведческий музей), которые готовы написать экспертное заключение о том, что рассматриваемая природная территория обладает уникальными экологическими характеристиками, представляет собой редкий ландшафт или экосистему или же является, например, местом обитания видов, занесенных в Красную книгу.

Очень полезно сослаться как на федеральный закон об ООПТ, так и на соответствующее региональное законодательство, где дается определение особо охраняемых природных территории и перечисляются их признаки и характеристики – можно указать, что рассматриваемая территория соответствует всем или части этих критериев.

Чем полнее и убедительнее будут ваши доводы, тем выше шансы на то, что предложения будут восприняты. Выступая с инициативой о создании ООПТ, желательно сразу определить наиболее подходящую категорию (см. выше), которая максимально соответствует целям сохранения территории.

Впрочем, даже если ваши усилия увенчаются успехом и потенциальная охраняемая территория найдет отражение в Схеме размещения и развития ООПТ (Схеме территориального планирования), вовсе не факт, что в ближайшие годы власти инициируют проектные работы. Здесь уже все зависит от вашей настойчивости, желания и умения вести нужную лоббистскую работу, используя подходящий для конкретного случая набор инструментов – от кабинетных переговоров до широкой публичной кампании с петициями, массовыми акциями, привлечением СМИ и так далее.

Поскольку власти любят пользоваться отговоркой о том, что на создание новых ООПТ в бюджете нет денег, то как вариант – можно попробовать найти частное финансирование на подготовку комплексного экологического обследования (КЭО) территории с целью придания ей статуса ООПТ. Так, например, солидные деньги на подготовку КЭО для создания ООПТ в России тратит Всемирный фонд дикой природы (WWF), есть также ряд российских фондов, финансирующих подобные проекты.

Можно также попробовать поискать поддержку среди местного бизнеса – не исключено, что в вашем регионе есть фирмы, готовые финансировать экологические инициативы для создания своего положительного имиджа.

Общая схема основных этапов создания ООПТ выглядит следующим образом:

- Подготовка материалов комплексного экологического обследования (МКЭО) территории с целью придания ей статуса ООПТ (включая материалы оценки воздействия создания ООПТ на окружающую среду), подготовка проекта положения (паспорта).
- Согласование с местной администрацией (муниципалитетом).
- Проведение общественных обсуждений, организованных органами местного самоуправления.

¹ Формально, для создания ООПТ предварительное включение ее в Схему территориального планирования необязательно. Однако, в большинстве регионов власти требуют это делать.

- Проведение государственной экологической экспертизы МКЭО.
- Принятие решения ОМС (для местных ООПТ), направление материалов в Правительство субъекта РФ (для региональных).
- Согласование с Минприроды России, принятие постановления губернатора.

Один из самых сложных этапов – попытаться убедить местные власти в том, что создаваемая ООПТ не навредит экономическому развитию муниципалитета и региона и попытаться найти с ними разумный компромисс. По возможности, лучше не вступать в открытую конфронтацию, ибо позиция местных властей часто играет решающую роль, когда обсуждается вопрос о создании ООПТ. Кроме того, местные органы власти отвечают и за организацию общественных слушаний по материалам КЭО: местным чиновникам ничего не стоит настроить местное население против создаваемой ООПТ и тем самым сильно усложнить и без того непростой процесс (в ответ на вашу публичную кампанию за создание ООПТ может возникнуть и кампания с противоположными требованиями).

Опять же могут помочь авторитетные эксперты: можно подготовить и направить на имя муниципального главы развернутое письмо с разъяснениями и экономическими расчетами, если, например, чиновники безосновательно опасаются падения доходов местного бюджета.

Порядок проведения общественных обсуждений

Проведение **общественных обсуждений** материалов КЭО регламентировано Положением об оценке намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в РФ (приказ Госкомэкологии России от 16.05.2000 № 372). Так, **пункт 4.3.** данного Положения гласит, что и информирование общественности и других участников оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) на этапе уведомления, предварительной оценки и составления технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду осуществляется заказчиком.

Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня), в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта государственной экологической экспертизы, а также на территории которых намечаемая хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействие.

В публикации представляются сведения о:

- названии, целях и месторасположении намечаемой деятельности;
- наименовании и адресе заказчика или его представителя;
- примерных сроках проведения оценки воздействия на окружающую среду;
- органе, ответственном за организацию общественного обсуждения;
- предполагаемой форме общественного обсуждения (опрос, слушания, референдум и т.п.), а также форме представления замечаний и предложений.

Пункт 4.8. Положения устанавливает, что информация о сроках и месте доступности предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду, о дате и месте проведения общественных слушаний, других форм общественного участия публикуется в средствах массовой информации не позднее чем за 30 дней до окончания проведения общественных обсуждений (проведения общественных слушаний).

Заказчик (в данном случае - КЭО) также сообщает данную информацию заинтересованной общественности, интересы которой прямо или косвенно могут быть затронуты в случае реализации намечаемой деятельности или которая проявила свой интерес к процессу оценки воздействия и другим участникам процесса оценки воздействия на окружающую

среду, которые могут не располагать доступом к указанным средствам массовой информации.

Заказчик обеспечивает проведение общественных слушаний по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором четко фиксируются основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен). Протокол подписывается представителями органов исполнительной власти и местного самоуправления, граждан, общественных организаций (объединений), заказчика. Протокол проведения общественных слушаний входит в качестве одного из приложений в окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Пункт 4.10 Положения регламентирует, что представление предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду общественности для ознакомления и представления замечаний производится в течение 30 дней, но не позднее чем за 2 недели до окончания общественных обсуждений (проведения общественных слушаний).

Принятие от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, документирование этих предложений в приложениях к материалам по оценке воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком в течение 30 дней после окончания общественного обсуждения.

Важно, однако, понимать, что создание особо охраняемой природной территории – это вовсе не панацея, и добившись желаемого результата нельзя умыть руки с чувством выполненного долга – чтобы ООПТ была реальной, а не «бумажной», нужно заниматься организацией общественного контроля за соблюдением ее режима, необходимо мониторить любые действия местных властей, направленных на изменение границ, режима или зонирования охраняемой территории. Важно также добиться постановки ООПТ на кадастровый учет – это устранил всякие разночтения относительно ее границ и конфигурации.

Автор инструкции - Дмитрий Шевченко, заместитель координатора «Экологической Вахты по Северному Кавказу» (инструкция подготовлена по материалам вебинара «ООПТ руками граждан», проведенного Михаилом Крейндлиным, руководителем программы по ООПТ Гринпис России)

ПОСМОТРЕТЬ ЗАПИСЬ ВЕБИНАРА <https://youtu.be/PqdGI8Ozn3E>

Скачать презентацию ведущего <https://yadi.sk/i/sZJUzUyJ3QfWsX>