

V Общероссийский гражданский форум

Тематическая площадка «Среда для жизни и социальные права»

Рабочая группа «Экология»

Предложения по итогам круглого стола «Год ООПТ в России. Итоги»

Региональные аспекты

Москва

24 ноября 2017 г.

Учитывая необходимость решения проблем, связанных с созданием и функционированием ООПТ регионального и местного значения, считаем необходимым обратиться к региональным органам власти.

Москва

В г. Москва сложилась крайне напряжённая ситуация в сфере использования, содержания и охраны особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

Законодательство г. Москвы, регулирующие соответствующие отношения, претерпевает негативные изменения. В Закон г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в г. Москве» (далее – Закон) за определенный период времени были внесены изменения, разрешающие предоставление в бессрочное пользование земельных участков в границах ООПТ государственным учреждениям сфер образования и здравоохранения (что является нецелевым использованием ООПТ), а также разрешающие неограниченное предоставление земельных участков на территории ООПТ государственным учреждениям сфер культуры, физической культуры и спорта, не имеющим никакого отношения к охране природы (например, в ведение Департамента культуры г. Москвы).

Кроме того, данный Закон изначально содержит некоторые изъяны, позволяющие использовать ООПТ в различных целях, в ущерб их природоохранной функции (функции сохранения уникальных и типичных природных комплексов, и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучения естественных процессов в биосфере, экологического воспитания граждан). Так, Закон закрепляет крайне широкий перечень целей, в которых различным лицам (в том числе религиозным объединениям) могут предоставляться земельные участки, входящие в состав ООПТ: это рекреационные, физкультурно-оздоровительные, спортивные и культурно-просветительские цели. В этих же целях, соответственно, закон позволяет (при соблюдении определённых

условий) реализацию на ООПТ проектов размещения и реконструкции объектов капитального строительства.

Также Закон содержит запрет на такое действие, как «возведение объектов капитального строительства, не связанных с использованием особо охраняемой природной территории, без положительного заключения государственной экспертизы». К сожалению, такая формулировка данного запрета позволяет трактовать эту норму как разрешение возводить объекты капитального строительства, не связанные с использованием особо охраняемой природной территории, при наличии положительного заключения государственной экспертизы (в то время как нецелевое использование земельных участков на ООПТ не допускается).

Создание новых ООПТ на территории г. Москва намеренно затягивается, при этом известны случаи, когда земельные участки, входившие в состав ООПТ, планируемых к созданию, используются для сооружения различных, в частности, линейных объектов.

Законом г. Москвы от 06.07.2005 г. № 37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве» закреплён Перечень планируемых к созданию ООПТ по административным округам города Москвы (в Приложении 2). Согласно данному Перечню планировалось создать 258 ООПТ: природные заказники, природно-исторические парки, заповедные участки, памятники природы и др. К настоящему моменту из ООПТ, планируемых к созданию и содержащихся в данном перечне, создано лишь несколько.

Кроме того, за период с момента принятия Закона № 37 до настоящего времени, создано 2 ООПТ регионального значения, не предусматривавшихся Перечнем: в 2015 г. – «Ботанический сад «Сад имени П. И. Травникова» площадью 0,263 га и в 2016 г. – природный заказник «Жулебинский» площадью 112,1 га.

В 2017 г., в Год ООПТ, нарушения экологического и историко-культурного законодательства на московских ООПТ не только не прекратились, но, напротив, активизировались.

В массовом порядке осуществляются проекты благоустройства ООПТ, не соответствующие требованиям экологического законодательства и ставящие под угрозу растительный и животный мир, биоразнообразие на ООПТ. При этом такие проекты получают положительные заключения государственной экологической экспертизы.

Департамент природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы и подведомственное ему ГПБУ «Мосприрода» продемонстрировали свою полную неспособность:

- осуществлять содержание и охрану ООПТ Москвы в соответствии с требованиями экологического законодательства, и с соблюдением основных его

принципов, среди которых на первое место поставлено сохранение биоразнообразия и иные требования о сохранении живой природы;

- принимать меры, находящиеся в их компетенции, по обеспечению соблюдения экологического законодательства на подведомственных ООПТ, предотвращению причинения ущерба ООПТ.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к органам власти г. Москвы со следующими предложениями:

1. Максимально активизировать работу по созданию ООПТ согласно Перечню, закреплённому в Законе г. Москвы от 06.07.2005 г. № 37 «О схеме развития и размещения особо охраняемых природных территорий в городе Москве», принять постановления, придающие статус ООПТ объектам/территориям, содержащимся в данном Перечне (отдавая приоритет созданию природных заказников, природно-исторических парков, заповедных участков);
2. Внести в Закон г. Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» изменения:
 - устраняющие возможность (с закрытым, исчерпывающим перечнем возможных незначительных исключений) предоставления земельных участков в границах ООПТ государственным учреждениям сфер образования и здравоохранения, как создающее основу для нецелевого использования земельных участков на ООПТ и противоречащее действующему законодательству;
 - устанавливающие запрет на осуществление деятельности по охране ООПТ государственными учреждениями сфер культуры, физической культуры и спорта, жилищно-коммунального хозяйства, а также иными неспециализированными учреждениями и организациями;
 - устанавливающие приоритет использования ООПТ в природоохранных, научных, эколого-просветительских целях, для неинтенсивной рекреации;
 - устанавливающие строгие ограничения на использование земельных участков на ООПТ в культурно-просветительских, физкультурно-оздоровительных и спортивных целях, а также на предоставление земельных участков на территории ООПТ гражданам, юридическим лицам, общественным и религиозным объединениям, в частности, государственным учреждениям сфер культуры, физической культуры и спорта;
 - излагающие дефис второй части 2 статьи 30 данного закона в следующей редакции: «возведение объектов капитального строительства, не связанных с целевым назначением особо охраняемой природной территории. Возведение объектов капитального строительства, связанных с целевым назначением особо охраняемой природной территории, допускается только при наличии положительных заключений государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации».

Тверская область

В Тверской области насчитывается 992 территории регионального значения и 3 территории местного значения. Кроме этого, на территории Тверской области расположены 2 ООПТ федерального значения, из которых 1 государственный природный биосферный заповедник (Центрально-Лесной ГПБЗ), 1 государственный комплекс со статусом национального парка «Завидово». Площадь ООПТ составляет более 1 млн. га, или 14 % от площади области.

Система ООПТ области призвана сохранять типичные и уникальные природные комплексы, редкие и исчезающие виды, поддерживать экологическую устойчивость территорий, осуществлять фундаментальные и прикладные исследования, мониторинг природных процессов, в том числе последствий климатических изменений, играет значительную роль в просвещении населения.

Вместе с тем тенденции последнего времени создают ряд проблем, вызывающих озабоченность природоохранной общественности. Среди таких проблем необходимо отметить следующие:

- в соответствии с Земельным кодексом РФ, лишь небольшое число ООПТ поставлено на кадастровый учет с установлением границ. Эта ситуация несет прямую угрозу природным ресурсам, исключаемым таким образом из учета при рассмотрении заявок на землепользование, если эти ресурсы не поставлены на полноценный кадастровый учет в своих точных границах;
- ООПТ удаляются из списка ООПТ области без проведения надлежащих исследований с участием специалистов;
- отсутствует специализированный орган государственной власти по управлению ООПТ,
- отсутствуют дирекции и служба охраны территорий регионального подчинения;
- отсутствует единая программа функционирования системы ООПТ Тверской области;
- отсутствует Стратегия развития ООПТ Тверской области;
- отсутствует программа научных и мониторинговых исследований, эколого-просветительской и эколого-туристической деятельности на ООПТ Тверской области;
- редкие и исчезающие виды животных и растений, включенных в Красную книгу РФ, выведены из Красной книги Тверской области, что фактически лишает их охранного статуса на областном уровне;
- разработанная в 2009 г. Схема региональной экологической сети не интегрирована в нормативно-правовую базу и программные документы Тверской области;
- полностью заторможена работа по созданию новых ООПТ, игнорируется рассмотрение соответствующих предложений;
- заморожены работы по созданию водно-болотных угодий международного значения, включающих ООПТ регионального подчинения;

- в ряде районов, в том числе Нелидовском и Оленинском, в непосредственной близости от границ ООПТ планируется строительство полигонов для твердых бытовых отходов;
- информация об ООПТ области и их актуальном состоянии не доступна для жителей и широкой общественности области, в результате чего зачастую жителями нарушается режим ООПТ;
- недоучитывается стихийное использование ООПТ в рекреационных целях.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к Правительству Тверской области, Министерству природных ресурсов Тверской области со следующими предложениями:

- До 2020 г. завершить работы по инвентаризации и обеспечить выполнение кадастровых работ и выноса границ в натуру (межевание) всех ООПТ Тверской области с привлечением специалистов для научного обоснования устанавливаемых границ;
- Обеспечить охрану территорий в рамках существующих границ, даже если ООПТ не стоят на кадастровом учете. Учитывать границы, которые определены для ООПТ по границам Гослесфонда;
- Разработать и принять Стратегию развития ООПТ Тверской области на ближайшее десятилетие, включающую программу научных и мониторинговых исследований, создания новых ООПТ, эколого-просветительской деятельности;
- Разработать закон об экологической сети Тверской области;
- Законодательно обеспечить включение в Красную книгу Тверской области объектов животного и растительного мира, занесенных в Международный красный список МСОП и Красную книгу РФ и постоянно или временно обитающих на территории Тверской области;
- Обеспечить проведение обязательных экспертных и общественных обсуждений Программы развития ООПТ, Экологической сети Тверской области, а также хозяйственных проектов, которые могут оказать негативное влияние на ООПТ, в первую очередь полигонов ТБО;
- Создать Дирекцию ООПТ Тверской области с районными подразделениями – объединенными дирекциями ООПТ (в виде самостоятельных учреждений) на территории районов Тверской области;
- Создать Отдел Красной книги в рамках ГКУ ТО «Государственная инспекция по охране объектов животного мира и окружающей среды Тверской области»;
- Создать национальный парк «Селигер»;
- Создать природные парки «Исток реки Волги» и «Старицкие ворота»;
- Завершить включение особо ценных водно-болотных угодий (ВБУ) области в список Рамсарских угодий – ВБУ международного значения, в том числе «Озеро Верестово», «Западнодвинье» и «Улинское Поозерье»;
- Создать памятники природы «Птичье Эльдorado» и «Векошанская дубрава»;
- Включить новый кластер в состав ПП «Александровский Ольс», выявленный на основе проведенного обзора состояния ПП;

- В соответствии с проведенными исследованиями актуального состояния, расширить территорию ГПЗ «Озеро Высочерт» и ПП «Озеро Савинское», изменить границы ПП «Местообитания лунника оживающего у д. Сосвятское» для сохранения ценных природных комплексов и обеспечения благополучия местного населения;
- Обеспечить обустройство ООПТ, несущих значительную рекреационную нагрузку, таких как ГПЗ «Троеручица», памятник природы (ПП) «Озеро Чистик», ПП «Косицкий бор» и другие;
- Информировать районные администрации, муниципальные образования о наличии на их территории особо охраняемых природных территорий, разработать пути взаимодействия с ними в сфере соблюдения режима охраны ООПТ и привлечение заинтересованных сторон (школьных кружков, школьных лесничеств, учителей, инициативных групп граждан) к волонтерской работе на ООПТ;
- Учитывать в разработке Стратегии развития ООПТ Тверской области, уточнения границ существующих ООПТ опыт научных учреждений, НКО, полученный в ходе работы по российским и международным проектам для Тверской области: Изумрудная сеть (Территории особого природоохранного значения ТОПЗ, водно-болотные угодья международного значения (рамсарские угодья), ключевые орнитологические территории (КОТР), экологическая сеть.

Рекомендовать природоохранным, образовательным, эколого- и культурно-просветительским организациям Тверской области:

- Обеспечить наполнение общедоступного электронного эколого-просветительского ресурса «ООПТ Тверской области», разработанного ТОУНБ;
- В 2018 году, объявленном Годом волонтерства, на добровольных началах принять участие в работах по обзору актуального состояния ООПТ под руководством специалистов по заповедному делу.

Рекомендовать общеобразовательным учреждениям и учреждениям дополнительного образования Тверской области, а также районным и межрайонным лесничествам создание и поддержку школьных лесничеств как основы юннатского и волонтерского природоохранного движения Тверской области.

Республика Карелия

Особо охраняемые природные территории составляют менее 5 % от площади Республики Карелия, что является одним из самых низких показателей на Северо-Западе России. Россия, являющаяся стороной Конвенции о биологическом разнообразии, взяла на себя обязательство сохранить не менее 13,5 % территории в форме ООПТ согласно Национальному Стратегическому плану в области сохранения и устойчивого использования биоразнообразия. В случае сохранения текущей скорости создания ООПТ и сохранения практики значительного сокращения площади ООПТ при создании (заказник «Гридино», заказник «Чукозеро») цели Национального Стратегического плана не будут достигнуты.

В последнее время появились предложения по созданию зоологических заказников, направленных на восстановление численности промысловых животных. Ранее такие заказники (охотничьи) были довольно многочисленными, но были ликвидированы после изменения законодательства об ООПТ. Создание подобных ООПТ значительно увеличивает общую площадь охраняемых территорий путем включения туда, например, лиственных молодняков, имеющих низкое природоохранное значение, тем самым затрудняя создание ООПТ на участках, где требуется введение хозяйственных ограничений для сохранения ценных природных комплексов и объектов. Законодательство об охране животного мира и об охоте позволяет ограничить охотпользование без введения других ограничений на природопользование. То есть создание ООПТ только для ограничения охоты является излишней мерой, требующих необоснованных ограничений на лесопользование (лес на территории всех ООПТ должен быть отнесен к защитным лесам, где запрещены сплошные рубки) и дополнительных затрат на создание и управление ООПТ.

Серьезной угрозой обеспечению соблюдения режима ООПТ и экологического просвещения Республики Карелия является недостаточная штатная численность ГУ «Дирекция особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Карелия». Так из 13 сотрудников, один из которых занят на половину ставки, 5 инспекторов. То есть на одного инспектора приходится около 100 тыс. гектар ООПТ. Также в 2017 г. был ликвидирован отдел Дирекции на территории природного парка «Валаамский архипелаг», где поток посетителей составляет около 150 тыс. человек в год. В итоге в летний сезон на территории парка присутствовал только один инспектор, который не был обеспечен жильем и транспортом.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к Правительству Республики Карелия и Министерству по природопользованию и экологии со следующими предложениями:

- рекомендовать Правительству Республики Карелия предусмотреть бюджетные средства и организовать привлечение внебюджетных средств с целью ускорения создания региональных ООПТ;
- увеличить штатную численность ГУ «Дирекция особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Карелия» минимум до 20 человек, обеспечить условия для постоянного пребывания с целью соблюдения режима ООПТ и оказания профильных услуг сотрудникам ГУ на региональных ООПТ, испытывающих наибольшую нагрузку, в частности, на территории природного парка «Валаамский архипелаг»;
- для охраны промысловых видов животных использовать ограничения, предлагаемые в рамках нормативно-правовых актов, регулирующих охотпользование и охрану животного мира в случаях, когда не требуется введение специальных мер охраны природных комплексов. Рекомендовать создание зоологических заказников только в случаях, когда для охраны

промысловых видов, помимо ограничений охоты, требуется введение тех или иных ограничений на природопользование (например, запрет рубок).

Краснодарский край

Обратиться в Минприроды России, администрацию Краснодарского края с предложением:

- принять меры по сохранению орнитологического парка в Имеретинской низменности, активизировать работу с Абхазией в части создания трансграничной особо охраняемой природной территории в долине реки Псоу и на прилегающих к ней участках побережья;
- провести в г. Сочи расширенное совещание с привлечением научной общественности и заинтересованных общественных экологических организаций по вопросу природоохранных мероприятий, призванных компенсировать экологический ущерб, нанесенных орнитофауне и местам ее обитания в Имеретинской низменности в результате строительства олимпийских объектов.

Новосибирская область

Действующая сеть региональных ООПТ Новосибирской области состоит из 24 биологических заказников и 54 памятников природы, она далеко не является достаточной и репрезентативной. Расширению сети в настоящее время мешает отсутствием перспективной схемы ее развития и связанное с этим отсутствие планового финансирования расширения из бюджета области.

Ранее действовавшая Схема развития сети ООПТ Новосибирской области (утв. Решением Новосибирского областного Совета депутатов от 18.12.1996 «О перспективной схеме развития и размещения сети особо охраняемых природных территорий в Новосибирской области») отменена (Постановление Законодательного Собрания Новосибирской области от 27.04.2016 N 80 «О признании утратившим силу решения Новосибирского областного Совета депутатов») без принятия взамен какого-либо иного документа определяющего дальнейшее развитие сети ООПТ.

Управление заказниками Новосибирской области осуществляет КГУ «Природоохранная инспекция». В то же время памятники природы фактически остаются без присмотра. И потенциально нет структуры, готовой осуществлять управление и надзор за иными категориями ООПТ, если они будут созданы в области (природные парки, например). Несмотря на то, что развитие сети ООПТ включено в перечень целей создания КГУ «Природоохранная инспекция», в его уставе отсутствуют соответствующие задачи и потому не ведется деятельность в этом направлении.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к Правительству Новосибирской области со следующими предложениями:

- Разработать новую региональную Схему развития сети ООПТ вместе с разработкой целевой программы по реализации Схемы до 2020 (внесением соответствующих изменений в государственную программу Новосибирской области «Охрана окружающей среды» на 2015-2020 годы);
- Передать существующие региональные памятники природы в ведение КГУ «Природоохранная инспекция», дополнить устав этого учреждения задачами в отношении развития сети региональных ООПТ и управления иными категориями ООПТ регионального значения.

Республика Татарстан

Республика Татарстан - аутсайдер рейтинга по количеству ООПТ в РФ и имеет 2,5% ООПТ при среднем показателе 11% по РФ. Площадь единственного крупного ООПТ в Казани - городского леса «Лебяжье» постоянно сокращается, часть была выведена из состава ООПТ под трассировку ВСМ «Казань-Москва». Новые, проектируемые ООПТ регионального значения не создаются.

Серьезной угрозой для существующих и проектируемых ООПТ является засыпка водных объектов с целью последующего изъятия под застройку ценных ветландов. Так, засыпаны мелководья Казанки (залив Куйбышевского водохранилища), где были запроектированы ряд ООПТ, русло малой реки Сулица (существующий памятник природы) в месте слияния с Куйбышевским водохранилищем в непосредственной близости от границ государственного природного заказника «Свияжский». ООПТ «Водно-болотные угодья Займище» спроектирована уже после начала намывных работ в районе пос. Займище, для сохранения нетронутых мелководий, а также экореабилитации части территории, подвергшейся антропогенному воздействию, но на данный момент сохранившей ценность. При этом часть территории по-прежнему находится в собственности у компании, проводившей незаконный (согласно решению Верховного суда РФ) гидронамыв, а создание ООПТ, рекомендованной Гринпис и WWF России саботируется властями республики (Минэкологии РТ, Минлесхоз РТ). При этом рекомендовано создание единого ООПТ в категории национального парка на всех ветландах от Казани до Зеленодольска, это могло бы решить проблему в принципе засыпки под строительство всех ценных мелководий, в том числе предназначенных для ООПТ ранее.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым обратиться к Правительству Республики Татарстан со следующими предложениями:

- Принять меры по недопущению деградации и уничтожения ценных водно-болотных участков (мелководий) и пойменных участков Куйбышевского водохранилища в Зеленодольском (в границах Октябрьского сельского поселения), Верхнеуслонском районах (на притоке памятник природы малая река Сулица), а также заливе Куйбышевского водохранилища - реке Казанка в черте города Казани путем засыпки, включая запрет на комплексную застройку, организацию дорог и расширение набережных на участках акватории и пойм (в

том числе 25 га в рекреационной зоне вдоль ул. Гаврилова), принять меры по восстановлению нарушенных акваторий и пойм;

- создать спроектированное ООПТ - природный парк «Водно-болотные угодья Займище» (Октябрьское сельское поселение) с целью сохранения и восстановления ценных экосистем.

Рекомендовать Министерству природных ресурсов Республики Татарстан:

- создать национальный парк на водно-болотных угодьях (мелководьях, островах, полуостровах) и пойменных участках Куйбышевского водохранилища в Зеленодольском районе и на заливе Куйбышевского водохранилища (р. Казанка) в Казани с целью защиты ценных экосистем от уничтожения в результате гидронамыва и застройки. Завершить расследование (2014 г.) незаконного создания искусственных земельных участков на федеральном водном фонде возле пос. Займище, Октябрьский под Казанью.