

## УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В СОЗДАНИИ ООПТ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

---

### **Мнацеканов Роман Астакетович**

старший координатор проектов  
Обособленное подразделение Всемирного фонда природы  
«Российский Кавказ», Краснодар  
*rmnatsekanov@wwf.ru*

### **Сергеева Марина Ивановна**

заслуженный эколог Кубани, председатель краевого совета  
Краснодарская краевая общественная организация  
Всероссийского общества охраны природы, Краснодар  
*kkoo\_voop@mail.ru*

---

*Аннотация.* В настоящей работе рассматриваются вопросы, связанные с реализацией законодательно гарантированных прав граждан на участие в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в свете новых изменений федерального законодательства.

*Ключевые слова:* законодательство, МКЭО, общественность, ОВОС, ООПТ.

Вступление в силу в августе 2018 г. Федерального закона от 03.08.2018 № 321-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» существенно изменило порядок создания ООПТ федерального и регионального уровня. Исключение материалов комплексного экологического обследования (далее – МКЭО) участков территорий, обосновывающих придание этим территориям правового статуса особо охраняемых природных территорий федерального или регионального значения, из объектов экологической экспертизы определяет необходимость трансформации устоявшегося порядка участия общественности в процедуре создания ООПТ.

Статьей 42 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право на благоприятную окружающую среду. Эта позиция нашла дальнейшее развитие в Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в одном из принципов охраны окружающей среды: соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду (ст. 3).

До недавнего времени федеральным законодательством был определен механизм непосредственного участия общественности в принятии управленческих решений при создании ООПТ, который реализовывался посредством проведения общественных обсуждений материалов, представляемых на экологическую экспертизу. Процедура подготовки и проведения общественных обсуждений осуществлялась в соответствии с Положением об оценке воздействия на окружающую среду (утверждено приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 № 372), которое предусматривало порядок, объем и сроки информирования общественности, временные рамки и формы проведения обсуждений.

Исключением МКЭО, обосновывающих создание ООПТ, из объектов экологической экспертизы признается отсутствие негативного влияния на окружающую среду при осуществлении данного вида деятельности. Упрощение процедуры создания ООПТ несомненно является положительным начинанием, облегчающим развитие системы ООПТ России, значительно ускоряющим процесс обеспечения территориальной охраны уникальных природных комплексов и объектов.

Так как МКЭО, обосновывающие создание ООПТ, уже не являются объектом экологической экспертизы, то и государственная, и общественная экспертиза по материалам, обосновывающим создание и реорганизацию (под реорганизацией ООПТ авторы понимают изменение категории, границ, площади, функционального зонирования и режима особой охраны действующих ООПТ. Использование термина «реорганизация ООПТ» в настоящей работе при его отсутствии в действующем правовом поле, вызвано необходимостью облегчения восприятия излагаемого материала) ООПТ, проводиться не будут. Соответственно, эти материалы не будут проходить и процедуру ОВОС.

Практика подтвердила высокую заинтересованность и активное участие общественности в развитии системы ООПТ России. Участие общественности в процессе создания ООПТ позволяло на стадии проектирования определить достаточность и объективность предлагаемых проектных решений, выявить спорные позиции, сохранение которых могло стать причиной последующих конфликтов с населением и природопользователями во время функционирования ООПТ. Выявление этих «болевых точек», поиск решений, устраивающих все заинтересованные стороны, осуществлялся во время проведения процедуры ОВОС и государственной экологической экспертизы при работе наблюдателей от общественных организаций.

Значимость участия общественности многократно возрастает на стадии реорганизации ООПТ. Зачастую только активная позиция населения и природоохранных организаций позволяет отстоять и сохранить ценные природные территории и объекты, расположенные в границах ООПТ, от их хозяйственного освоения. На федеральном уровне эта процедура не регламентирована, но необходимость оптимизации системы ООПТ регионального и местного уровня, приведение ее (большинство памятников природы были созданы в 1980-х гг.) в соответствие действующим нормативно-правовым нормам, стало основанием дальнейшего развития законодательства в сфере ООПТ на региональном уровне. В ряде субъектов РФ, включая Краснодарский край, были созданы правовые основания для осуществления реорганизации, а также снятия природоохранного статуса ООПТ.

Рассмотрим возможность применения действующих, законодательно закрепленных механизмов участия общественности в принятии управленческих решений в отношении деятельности, направленной на создание и реорганизацию ООПТ.

Градостроительным кодексом Российской Федерации предусмотрена процедура проведения общественных обсуждений или публичных слушаний проектов: генеральных планов, правил землепользования и застройки, планировки территории, межевания территории, правил благоустройства территорий, а также проектов, предусматривающих внесение изменений в указанные документы. Однако публичные слушания в силу их территориальной приуроченности могут быть использованы только для обсуждения материалов, обосновывающих создание ООПТ, в границах поселений и городских округов, при условии изменения целевого назначения затрагиваемых земельных участков. При этом предметом обсуждения являются границы земельного участка и обоснованность изменения его категории, а не материалы, обосновывающие создание ООПТ. Соответственно создание ООПТ в границах поселений и городских округов, не сопровождаемое изъятием земельных участков у землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, без изменения целевого назначения земель (а это большинство ООПТ местного и регионального уровня) будет осуществляться без проведения процедуры публичных обсуждений. Таким образом, публичные обсуждения не могут в полной мере, в силу указанных выше причин, обеспечить обсуждение материалов, обосновывающих создание ООПТ, даже на землях, подпадающих под действие Градостроительного кодекса.

Другой возможностью участия общественности в процессе создания, реорганизации ООПТ является использование механизмов общественного контроля. Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определены различные формы общественного контроля (ст. 18), из которых общественные (публичные) слушания могут рассматриваться для решения данного вопроса как оптимальные, так как они, согласно п. 2 ст. 25 указанного Федерального закона, проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды.

По результатам общественных (публичных) слушаний их организатор составляет итоговый документ (протокол), содержащий обобщенную информацию о ходе общественных (публичных) слушаний, в том числе о мнениях их участников, поступивших предложениях и заявлениях, об одобренных большинством участников слушаний рекомендациях. Протокол общественных (публичных) слушаний с целью уведомления заинтересованных сторон о результатах рассмотрения общественно значимых вопросов направляется на рассмотрение в органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, иные органы и организации, осуществляющие в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и обнародуется.

Несмотря на тот факт, что в настоящее время субъекты общественного контроля, определенные Федеральным законом № 212-ФЗ, вправе инициировать и организовать проведение общественных (публичных) слушаний в отношении материалов, обосновывающих создание ООПТ, требование об обязательном рассмотрении этих материалов в рамках проведения общественного контроля законодательно не определено.

Примером обязательного применения норм общественного контроля для обсуждения общественно значимых вопросов является законодательно закрепленная ст. 62.2. Федерального закона от 10 января 2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» процедура создания лесопарковых зеленых поясов. В качестве организаторов общественных (публичных) слушаний по вопросам создания лесопарковых зеленых поясов законом определены Общественные палаты субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в современных условиях, законодательно определенной нормой, гарантирующей доступ общественности к материалам, обосновывающим создание (реорганизацию) ООПТ, является применение форм общественного контроля. Активность общественности и неправительственных организаций является единственным мотиватором

применения данной нормы в качестве обязательного к исполнению механизма обеспечения участия общественности в обсуждении материалов, обосновывающих создание (реорганизацию) ООПТ.

Так как вовлечение общественности в процесс принятия решений в части создания и реорганизации ООПТ, предлагается в рамках ведения общественного контроля, то в качестве организаторов проведения обсуждений материалов, обосновывающих создание и реорганизацию ООПТ, необходимо предусмотреть Общественные палаты субъектов Российской Федерации. Для закрепления этой процедуры в рамках федерального законодательства необходимо дополнить положения Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» статьей, определяющей порядок проведения обсуждения материалов, обосновывающих создание ООПТ, по аналогии с процедурой, установленной при создании лесопарковых зеленых поясов. До установления федеральных норм, определяющих обязательность применения норм общественного контроля в отношении материалов, обосновывающих создание ООПТ, целесообразно обеспечить введение указанной нормы в региональные законы в сфере ООПТ, предусмотрев необходимость рассмотрения и материалов, обосновывающих реорганизацию ООПТ, если это предусмотрено профильным региональным законом.

Предлагаемый механизм участия общественности и природоохранных организаций в обсуждении материалов, обосновывающих создание (реорганизацию) ООПТ, направлен на решение следующих задач:

1) обеспечение доступа к информации о планируемом создании (реорганизации) ООПТ, местоположении и предлагаемых проектных решениях по установлению границ, категории, функциональном зонировании и режиме ее особой охраны;

2) обеспечение возможности внесения замечаний и предложений в разрабатываемые материалы с целью корректировки проектных решений.

Попытки изменения границ, площади, режимов особой охраны ООПТ с целью реализации проектов, не совместимых с целями их создания и возлагаемых на них задач, подтверждают актуальность включения в перечень объектов экологической экспертизы регионального уровня материалов, обосновывающих реорганизацию функционирующих ООПТ. Это позволит оценить предлагаемый уровень воздействия на ООПТ в рамках проведения процедуры ОВОС с соблюдением всех существующих требований в отношении информирования общественности.

Система ООПТ России направлена на сохранение ландшафтного и биологического разнообразия страны, обеспечение охраны уникальных природных комплексов и объектов, предоставление экологических услуг населению путем поддержания экологического баланса территорий. Поэтому участие общественности в процессе развития системы ООПТ России является необходимым процессом, реализующим гражданские права, гарантированные государством.

### **Список использованных источников**

Конституция Российской Федерации

«О внесении изменений в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» Федеральный закон от 03.08.2018 № 321-ФЗ

«Об основах общественного контроля в Российской Федерации» Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ

«Об особо охраняемых природных территориях» Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ

«Об охране окружающей среды» Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ

«Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 № 372

«Об экологической экспертизе» Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ