

Дирекция ООПТ субъекта РФ: цели, задачи, принципы структурной организации

*Михаил Крейндин, руководитель программы
Гринпис России по особо охраняемым природным
территориям*

*Анастасия Суслина, член Дружины биофака
МГУ по охране природы им. В.Н. Тихомирова*

Введение

В соответствии с федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях», особо охраняемые природные территории (ООПТ) – «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, и **которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны**».

Существуют ООПТ как федерального, так и регионального значения. В отношении ООПТ регионального значения данный закон возлагает на субъекты Российской Федерации:

- 1) обеспечение их функционирования;
- 2) контроль за соблюдением режима их особой охраны.

Как показывает практика, сложившаяся в регионах, оптимальным способом достижения вышеуказанных целей (в том числе исходя из их специфики) является создание специализированного государственного учреждения на уровне субъекта РФ. Точнее - дирекции (администрации) особо охраняемых природных территорий регионального значения (далее - дирекция ООПТ или администрация ООПТ). В Московской области подобное госучреждение не создано до сих пор, хотя в регионе насчитывается 229 ООПТ.

В данной статье мы кратко сформулируем основные задачи, которые целесообразно ставить перед подобной организацией, а также обозначим наиболее существенные принципы и подходы к формированию её структуры.

Задачи дирекции ООПТ в обеспечении их функционирования

Вопросы, связанные с обеспечением функционирования особо охраняемых природных территорий можно сформулировать следующим образом.

Во-первых, это мониторинг состояния ценных природных комплексов с целью определения мер, необходимых для поддержания их стабильного функционирования.

Во-вторых, развитие сети ООПТ с целью поддержания устойчивого экологического каркаса региона. В первую очередь - реорганизация существующих и создание новых ООПТ.

В-третьих, ведение государственного кадастра ООПТ (предусмотрен отдельным разделом федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»). В том числе регулярная подготовка информации о данных территориях для внесения в кадастр.

В-четвёртых, информирование максимально возможного круга лиц, вовлечённых (или потенциально вовлечённых) в ту или иную хозяйственную деятельность на ООПТ о режиме их особой охраны. Сюда же можно отнести и обеспечение работ, связанных с обозначением границ ООПТ на местности. В частности, установки аншлагов и иных специальных информационных знаков.

В-пятых, это организация и координация научных исследований на ООПТ.

Задачи дирекции ООПТ в сфере государственного контроля и надзора

Государственный контроль и надзор за соблюдением режима охраны ООПТ регионального значения - одна из важнейших и высокоприоритетных задач, которые необходимо ставить перед администрацией ООПТ. С недавнего времени федеральное законодательство разрешает должностным лицам подобных учреждений осуществлять данные функции. В частности, согласно внесённым в ноябре 2014 года изменениям в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и Кодекс РФ об административных правонарушениях, они наделяются правами государственных инспекторов по охране окружающей среды на особо охраняемых природных территориях с правом составления протоколов об административных правонарушениях. А руководители таких учреждений – правами рассматривать дела и привлекать нарушителей к ответственности.

В функции госконтроля и надзора входит, во-первых, предупреждение, выявление и пресечение нарушений режима, а также других норм природоохранного законодательства на ООПТ. Как юридическими, должностными лицами, так и гражданами.

Во-вторых, регулирование природопользования на ООПТ (в частности, выдача разрешений на добычу объектов животного мира, согласование хозяйственной и иной деятельности, разрешенной режимом охраны, и т. п.).

В качестве отдельной подзадачи сюда целесообразно включить и профилактические меры, направленные на предотвращение крупного ущерба особо охраняемым природным территориям. В первую очередь, это профилактика природных пожаров, подавляющее большинство которых возникают вследствие антропогенных факторов (разведение костров, выбрасывание непотушенных окурков, перемещение на мототехнике по природной территории и т. п.). Оптимальным способом подобной профилактики является

дополнительное патрулирование ООПТ в пожароопасный период. А также информирование местного населения и лиц, осуществляющих разрешенную хозяйственную деятельность на данных территориях.

Для более эффективного государственного контроля инспекторов дирекции ООПТ целесообразно наделить также полномочиями должностных лиц органов госохотнадзора. Это также разрешено действующим федеральным законодательством.

Роль дирекции в координации и организации рекреационной деятельности на ООПТ

Помимо вышеперечисленного, подобные учреждения могут заниматься и организацией эколого-просветительской работы на ООПТ, а также координацией (согласованием) рекреационно-туристической деятельности в их границах с целью безусловного соблюдения режима охраны. Также администрация ООПТ может координировать и согласовывать создание рекреационной инфраструктуры на участках ООПТ, предназначенных для рекреационного использования, если таковые есть.

При этом непосредственную организацию данным ведомством рекреационно-туристической деятельности на охраняемых территориях не во всех случаях можно считать целесообразной. Так как существует угроза перманентного конфликта между предпочтениями компаний-туроператоров (конкретных туристов) и необходимостью обеспечить ряд жестких ограничений хозяйственной деятельности на ООПТ в связи с режимом охраны. Особенно данная проблема касается организации туристической деятельности, связанной с теми или иными видами природопользования (в первую очередь, охоты).

Однако представляется правильным наделить дирекцию правами и необходимыми ресурсами для создания и поддержания эколого-просветительской инфраструктуры на особо охраняемых природных территориях. В первую очередь, на тех участках ООПТ, где это целесообразно для развития эколого-просветительской деятельности и не вступает в противоречия с установленным режимом охраны.

Принципы структурной организации дирекции ООПТ региона

Основные принципы структурной организации региональной администрации ООПТ можно обозначить следующим образом. В структуру данного учреждения должны входить, как минимум, три подразделения:

- а) обеспечения функционирования ООПТ;
- б) координации (организации) рекреационной и эколого-просветительской деятельности;
- в) государственного надзора (государственная инспекция).

Все подразделения, кроме государственной инспекции, могут базироваться исключительно по месту нахождения дирекции (как правило, в административном центре региона).

Что касается подразделения контроля и надзора, в его составе необходимо формировать территориальные управления. Данные подструктуры целесообразно создавать исходя из сложившихся на территории региона так называемых «кластеров ООПТ» - относительно сконцентрированных в пределах определённой части субъекта РФ особо охраняемых природных территорий. В качестве примера подобного «кластера ООПТ» в Московской области можно назвать территорию проектируемого природного парка «Журавлиный край» в пределах Талдомского района и прилегающей к нему северо-западной части Сергиево-Посадского района.

Число штатных единиц инспекторов территориального управления должно позволять сформировать хотя бы одну эффективно работающую патрульную группу. По опыту различных дирекций – хотя бы в составе четырёх человек (при должной оперативно-тактической подготовке).

На практике государственный контроль должен осуществляться путём регулярных рейдов на ООПТ, периодических (плановых и внеплановых) проверок юридических лиц, осуществляющих деятельность в границах данной территории. Кроме того, в отдельные периоды, когда каким-либо ООПТ угрожают массовые нарушения режима (весенняя и осенняя охота, сбор грибов/ягод и т. п.), должна быть предусмотрена возможность привлекать к патрульной работе на данных территориях инспекторов других управлений.