

УДК 332.3

М.Е. Стадолин

Е.В. Ямчук

ОСОБО ОХРАНЯЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье проводится анализ существующей системы управления особо охраняемыми природными территориями местного значения. Раскрыты современные проблемы их функционирования и управления на муниципальном уровне, намечены альтернативные направления дальнейшего развития местных природных комплексов и предложены меры по организации более полного использования природно-рекреационного потенциала указанных территорий.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории местного значения, муниципальное управление, режимы природопользования, природные ресурсы, экосистемные услуги, экологосовместимые виды хозяйственной деятельности, рекреационно-туристский потенциал, последствия реализации направлений развития ООПТ, модель развития местных природных комплексов.

Mihail Stadolin

Elena Yamchuk

SPECIALLY PROTECTED NATURAL AREAS OF LOCAL SIGNIFICANCE: PROBLEMS OF GOVERNANCE AND DEVELOPMENT

Annotation. The article analyzes the existing management system of specially protected natural areas of local significance, revealed current problems of their functioning and management at the municipal level, outlined alternative directions of further development of the local natural complexes and proposed arrangements for fuller use of natural-recreational potential of these territories.

Keywords: specially protected natural territories of local importance, municipal management, environmental management regimes, natural resources, ecosystem services, ecologicamente economic activities, recreation and tourist potential, implications of the trends in the development of protected areas, the model of development of local natural systems.

В настоящее время в территориальных образованиях Российской Федерации остро встает ряд проблем, от решения которых зависит экологическая безопасность природной среды. Одной из них является создание и развитие сети особо охраняемых природных комплексов, предлагающей сохранение репрезентативных естественных природных экосистем, которые являются главным условием формирования здоровой среды обитания человека. Площадь особо охраняемых природных территорий (ООПТ) в России составляет около 12 % от общей площади страны, в том числе территории федерального, регионального и местного (муниципального) значения. В структуре отечественных ООПТ основную часть составляют ООПТ регионального значения, на долю которых приходится около 85 % от общего числа ООПТ и около 60 % от суммарной площади. Для ООПТ местного (муниципального) значения эти показатели составляют 13 и 14 %, соответственно [6].

В последние годы, учитывая высокие экологические характеристики ООПТ, они пользуются повышенным спросом на рынке земельных ресурсов, при этом проявляется тенденция к застройке природоохранных территорий различными объектами, часто не имеющими непосредственного отношения к выполняемым функциям по сохранению природных экосистем. Действенным рычагом сбережения природного наследия является создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ) местного (муниципального) значения, деятельность которых направлена, прежде всего, на сохранение уцелевших естественных уникальных для муниципального образования территориальных экосистем, которые важны не только с экологической стороны, но и представляют особую ценность

для местных жителей. Именно муниципальный уровень является той минимальной и основной масштабной единицей для рационально природопользования, эффективного хозяйствования, устойчивого экологического развития территории в целом. Под «особо охраняемой природной территорией местного значения» понимают участок земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, и для которого может быть установлен режим особой охраны [5]. При организации особо охраняемой природной территории местного значения, без изъятия земель у собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов, категория принадлежащих земель не изменяется, а устанавливается особый правовой режим использования, с учетом ограничений, установленных режимом охраны особо охраняемой природной территории, таких как: запрещение всякой деятельности, влекущей за собой нарушение их сохранности, предоставления земель для ведения хозяйственной деятельности граждан и их некоммерческих объединений, строительства автомобильных дорог, трубопроводов, линий электропередач и других коммуникаций, строительства промышленных, хозяйственных и иных объектов, не связанных с функционированием особо охраняемых природных территорий, за исключением регламентных работ на существующих объектах, движения и стоянки механических транспортных средств, не связанные с функционированием особо охраняемых природных территорий, неорганизованной рекреационной деятельности, устройство стоянок автотранспорта, размещения отходов производства и потребления, а так же иных видов деятельности, которые могут повлечь за собой нарушение режима особо охраняемой территории [5].

Правовой статус особо охраняемой природной территории местного значения устанавливается в соответствующих муниципальных нормативно-законодательных актах (Положении, Постановлении Главы муниципального района о организации особо охраняемой природной территории, Паспорте особо охраняемой природной территории и других). Практика показывает, что такой статус ООПТ достаточно действенно гарантирует защиту окружающей природной среды от антропогенного воздействия, следовательно, чем выше процент охраняемых природных территорий в площади административно-территориального образования, тем выше его экологическая защищенность и привлекательность. При этом современные быстро меняющиеся условия в среде, окружающей ООПТ показывают недостаточную готовность системы управления местными особо охраняемыми территориями к ним адаптироваться.

Развитию современной системы управления особо охраняемыми природными территориями препятствуют следующие проблемы:

- отсутствие эффективного управления системой ООПТ как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях власти, а также координации деятельности между этими уровнями.
- отсутствие четкого разграничения сфер ответственности за развитие и управление ООПТ между ведомствами и структурами разных уровней, отсутствие межведомственного и межсекторного взаимодействия в этой области.
- острый дефицит имеющихся ресурсов, в первую очередь, финансовых, реальным потребностям ООПТ, особенно муниципальных.
- несовершенная правовая и нормативная базы управления системой ООПТ и отдельными территориями, наличие пробелов и противоречий в действующем законодательстве.
- практически отсутствует анализ положительного опыта адаптации ООПТ к изменяющимся социально-экономическим условиям и тиражирования этого опыта.
- отсутствие четких критериев, в том числе экономических, выбора вариантов дальнейшего развития систем ООПТ муниципального уровня, в том числе создания новых охраняемых территорий.

От решения указанных проблем зависит эффективность развития, функционирования и управления системой ООПТ регионов, муниципальных образований. На практике основные проблемы в сфере муниципального управления местными ООПТ возникают при определении направлений дальнейшего развития и режимов природопользования таких территорий, которые должны осуществляться на основе сведений о географических и социально-экономических особенностях территории, результатах экономической оценки природных ресурсов и экосистемных услуг, предоставляемых охраняемыми природными территориями.

Возможные последствия реализации различных направлений развития охраняемых природных территории на муниципальном уровне можно объединить в следующие группы:

- экологические последствия – изменения природной среды, связанные с возможным использованием и загрязнением различных природных сред, истощением природных ресурсов (лесных, рыбных, охотничьих, земельных и др.), потерей уникальных природных объектов и комплексов и др.;
- социальные последствия – изменения в социальной сфере, связанные с занятостью местного населения, благосостоянием жителей, развитием социальных конфликтов;
- экономические последствия – изменения в экономике домашних хозяйств, бизнеса и всей территории (изменение доходов местного населения, бизнес-структур, местного бюджета, уровня развития сферы услуг, поступления инвестиций в местную экономику, развития транспортной инфраструктуры и логистики).

Для дальнейшего развития ООПТ в муниципальных образованиях можно предложить следующие основные направления: «Инерционное», «Заповедное», «Устойчивый рост».

1. «Инерционное» направление развития территорий ООПТ предполагает сохранение существующих видов и тенденций использования природных ресурсов и экосистемных услуг. Введение запретов и дополнительных ограничений на хозяйственную деятельность не предусматривается. При таком варианте сбор недревесных ресурсов леса (ягоды, грибы, лекарственные растения и др.) в ближайшей перспективе увеличится в связи с ростом во многих регионах, муниципальных образованиях, городских поселениях и, особенно, моногородах России [3] безработицы, обусловленной финансово-экономическим кризисом, сокращением доходов местного населения, а, следовательно, и повышением необходимости поиска дополнительных источников существования. Однако в будущем (в долгосрочной перспективе) объемы заготовки дикоросов уменьшатся, по экспертным оценкам, не менее чем на 25 % от существующих объемов, по причине истощения имеющихся запасов. В сложившихся условиях экономическая ценность природных ресурсов и экосистемных услуг, предоставляемых территориях ООПТ, сократится более чем на 40 % [6]. Таким образом, реализация «Инерционного» направления развития территорий ООПТ повлечет за собой определенные последствия в области природопользования, а следовательно, окажет влияние на экологическую и социально-экономическую ситуацию в муниципальном образовании.

2. «Заповедное» направление развития ООПТ предполагает введение дополнительных запретов или ограничений на различные виды хозяйственной деятельности, на все виды природопользования, включая лесопользование, заготовку сена, лекарственных растений, грибов, ягод, прочего растительного сырья, установку палаточных лагерей, все виды охоты, рыбной ловли, движение транспорта и плавсредств и т.д. только с разрешения дирекции ООПТ. Вводятся ограничения на посещение территории с целью отдыха и лечения (например, только по специальным разрешениям, выдаваемым дирекцией ООПТ или на платной основе). Реализация «Заповедного» направления развития ООПТ муниципального образования повлечет за собой изменения в использовании природных ресурсов и экосистемных услуг. В области природопользования создаются достаточно благоприятные условия для сохранения природных ресурсов и комплексов, закладываются основы предотвращения истощения (количественного и качественного) запасов таких природных ресурсов, как рыб-

ные, охотничьи, рекреационные, недревесные ресурсы леса, и др., природные экосистемы будут подвергаться меньшей нагрузке в результате запрещения и жесткого ограничения хозяйственной деятельности. Все это будет способствовать сохранению природных ландшафтов, поддержанию и увеличению видового разнообразия биоресурсов [2]. Но при этом можно прогнозировать негативные изменения в социальной и экономической сферах, которые будут непосредственно связаны с запрещением и ограничением хозяйственной деятельности, в том числе рекреационно-туристической, на территориях местных ООПТ. В таких условиях социально-экономическая ценность природных ресурсов и экосистемных услуг, в том числе рекреационных, предоставляемых территориями ООПТ будет сокращаться. Снизятся доходы различных групп пользователей от использования природных ресурсов ООПТ, что может отразиться на росте социальной напряженности и недовольстве местного населения, возможно развитие природоохранных конфликтов, нарушение запретительных режимов на территориях ООПТ, а так же коррупционной составляющей.

3. Направление развития «Устойчивый рост» предполагает минимизацию нагрузки на природные экосистемы на основе развития экологосовместимых видов хозяйственной деятельности, в основном рекреационно-туристского потенциала местных ООПТ. В области природопользования создаются условия для сохранения природных ресурсов и комплексов, снизятся угрозы истощения (количественного и качественного) запасов таких природных ресурсов, как охотничьи ресурсы, рыбные ресурсы, недревесные ресурсы леса, рекреационные ресурсы.

В настоящее время наиболее оптимальной и приоритетной формой развития местных ООПТ на основе повышения финансовой привлекательности их территорий для частных инвесторов в рамках частно-государственного (муниципального) партнерства [1], при условии сохранения природного биоразнообразия и ландшафтного разнообразия территории, является, на наш взгляд, развитие экологического туризма при ограничении традиционных (массовых) видов туризма в ее пределах, что позволит достичь оптимального сочетания и взаимосвязи рекреационной возможности и природоохранной функций ООПТ. Экологический туризм (в особенности, в форме биосферного туризма) является самым безопасным видом природопользования с минимальным потреблением природных ресурсов местных ООПТ. При этом на местных ООПТ при практической организации экотуризма в зависимости от интенсивности рекреационной деятельности на природоохранных территориях должно быть организовано функциональное зонирование, разграничение туристической деятельности по степени приемлемости для различных по уникальности и ценности природных комплексов, которое предусматривает создание экскурсионных и туристских маршрутов или экологических троп, которые фактически являются регуляторами потока рекреантов, распределяя их по разным функциональным зонам и в различных направлениях по ООПТ, снижая рекреационную нагрузку на природные комплексы. В современных условиях это еще и своеобразное импортозамещение дорожающего заграничного отдыха.

Заповедники и национальные парки федерального и регионального уровня управления [4] уже решают такие задачи, создавая визит-центры, прокладывая экологические тропы, обустривая туристические стоянки, такой положительный опыт необходимо распространять и в практике управления местными ООПТ. Дальнейшее развитие туристской инфраструктуры, даже на условиях частно-муниципального партнерства с бизнес-структурами по созданию и расширению туристической инфраструктуры на таких территориях должно происходить только при безусловном приоритетном учете природоохранных ограничений при решении конфликтных ситуации между природоохранными и рекреационно-хозяйственными интересами природопользователей на природоохранных территориях. Рекреационные возможности особо охраняемой природной территории (даже специально выделенных для этой цели функциональных зон) могут использоваться только как дополнительные и подчиненные ее природоохранным функциям.

Именно указанная модель развития ООПТ муниципального значения позволит в полной мере использовать современные формы туристского природопользования, при этом возрастает экономическая ценность природных ресурсов и экосистемных услуг ООПТ, частично решаются проблемы дефицита их финансирования, увеличиваются доходы бизнес-структур, местных жителей, а так же следует ожидать увеличения доходов бюджета муниципального образования за счет дополнительных налоговых отчислений. Таким образом, последнее направление развития местных ООПТ является, на наш взгляд, наиболее оптимальным, поскольку не только способствует сохранению природных ресурсов и комплексов, но и не приводит к ухудшению социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях.

Библиографический список

1. Милькина, И. В. Практические аспекты стимулирования предпринимательской деятельности в инновационной сфере муниципальных организаций / И. В. Милькина // Муниципальная академия. – 2016. – № 1. – С. 87–93.
2. Незамайкин, В. Н. Комплексное управление природными ресурсами территорий : монография / В. Н. Незамайкин. – М. : ЭКЗАМЕН, 2006. – 191 с.
3. Петрина, О. А. Государственная поддержка моногородов в России / О. А. Петрина // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2015. – № 6. – С. 151–156.
4. Распоряжение Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р «О концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 24.02.2017).
5. Федеральный закон от 14.03.199 г.5 № 33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об особо охраняемых природных территориях» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения : 22.02.2017).
6. Яковлева, И. А. Актуальные вопросы развития системы особо охраняемых природных территорий [Электронный ресурс] / И. А. Яковлева // Научный журнал «Фундаментальные исследования». – 2015. – № 12(2). – С. 438–443. – Режим доступа : <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=39435> (дата обращения : 12.02.2017).