УДК 332.1

А. С. Бурцева, И. А. Баранова

Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского, г. Брянск,
email: ira-bar@yandex.ru

СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ СИСТЕМНОГО ПРИРОДООХРАННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Ключевые слова: природопользование, государственное регулирование, охрана окружающей среды, системное природоохранное планирование, особо охраняемые природные территории.

В работе рассмотрены правовые основы государственного регулирования природопользования в Российской Федерации и особенности применения системного природоохранного планирования при формировании эффективных систем особо охраняемых территорий. Приводятся основные этапы реализации подхода, преимущества его применения для решения задач рационального природопользования.

A. S. Burtseva, I. A. Baranova

Bryansk State University named after academician I. G. Petrovsky, Bryansk,
email: ira-bar@yandex.ru

MODERN ASPECTS OF STATE REGULATION OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT BASED ON SYSTEMATIC ENVIRONMENTAL PLANNING

Keywords: nature management, state regulation, environmental protection, systematic environmental planning, specially protected natural areas.

The article discusses the legal foundations of state regulation of nature management in the Russian Federation and the features of the application of systematic environmental planning in the formation of effective systems of specially protected areas. The main stages of the implementation of the approach, the advantages of its application for solving problems of rational nature management are given.

Под природой понимается весь материальный мир, всё, что было создано без участия человека. Во все века человечество пыталось изменить природу, улучшить её, вмешивалось в её процессы. Роль природы в нашей жизни очень велика и ценна, от нее зависит существование человека на земле.

В последнее время на первый план встает проблема экологической безопасности всего мира, в том числе и Российской Федерации (далее – РФ). Проблема загрязнения окружающей природы стала приоритетным направлением не только на региональном уровне, а также на общенациональных уровнях. Причиной этому послужило современное состояние окружающей среды, без изменений которой невозможен дальнейший рост благосостояния государства в целом.

В контексте задач, предусматривающих почти двукратное увеличение площади охраняемых природных тер-

риторий (ООПТ) в мире к 2022 году [3], интерес к разработке и апробации методов проектирования эффективных территориальных систем охраны природы, а также их оценке выглядит более чем оправданным. Данные системы должны были быть спроектированы таким образом, чтобы соответствовать целям устойчивого развития, увеличивая вероятность успешной реализации экологической политики сводя к минимуму негативное воздействие на все заинтересованные стороны данного процесса, а также необходимостью учета альтернативных издержек и возможных утрат биоразнообразия.

Цель исследования

Целью данной работы является раскрытие понятия государственного регулирования природопользования в РФ, а также современных аспектов природоохранного планирования.

Результаты исследования и их обсуждение

К целям управления природопользования относят обеспечения выполнения норм и требований, обеспечение рационального пользования природными ресурсами, а также их восстановление и воспроизводство.

Природопользование является одним из самых сложных объектов управления. Большая часть работы в данной сфере относится к федеральному уровню управления.

Загрязнение окружающей среды в некоторых субъектах страны достигло критического уровня. Загрязнение атмосферного воздуха сопровождается массовой гибелью лесов, снижением урожайности, здоровье населения.

Субъектами деятельности по регулированию охраны окружающей нас среды является государство, а также органы государства, муниципальные образования, организации, предприятия, общественные движения и граждане.

Государственное управление природопользованием в РФ действует на основе нескольких принципов. Во-первых, принцип законности. Он является конституционным и подлежит обязательному соблюдению. Во-вторых, принцип приоритетности охраны окружающей среды. Он говорит о том, что все решения принимаются с учетом всех требований по охране окружающей среды. А также использование одних объектов окружающей среды или природных ресурсов не должно вредить другим. В-третьих, принцип оплаты природопользования. Предусмотрена плата за пользование природными ресурсами и плата за загрязнение природной среды. В-четвертых, принцип сочетания центрального управления с местным самоуправлением. Он говорит о недопустимости ущемления прав субъектов РФ или органов местного самоуправления системой центрального управления, а также о том, что деятельность субъектов РФ или органов местного не должна осуществляться в ущерб государственным интересам других территорий.

Государственное управление в сфере природопользования ведется путем определения и реализации функций, в свою очередь данные функции распределены

между уполномоченными органами РФ, специально для этого созданными:

- Нормирование.
- Лицензирование.
- Сертификация.
- Стандартизация.
- Государственный учет.
- Отчетность.
- Мониторинг окружающей среды и природных объектов.
- Обеспечение прав граждан на экологическую информацию.
- Оценка воздействия на окружающую среду.
- Государственная экологическая экспертиза.
- Государственный контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды [2].

Важной составляющей сохранения и охраны окружающей среды является законодательное закрепление ее принципов, норм, требований, гарантий, критериев, оценки качества и др. Экологическое законодательство прежде всего ориентировано на регулирование отношений в сфере взаимодействия природы и человека.

В основе нормативно-правовой базы охраны природных ресурсов лежат законы федерального уровня. Основные из них: Конституцию РФ [1], Водный кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Закон РФ «О недрах», федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире», «Об охране окружающей среды» [1] и др.

В системе нормативно-правовой базы природопользования РФ есть законы уровня субъектов, постановления Правительства РФ, указы Президента РФ, и уточняющие документы (инструкции, методики). Например, Постановление Правительства РФ «О федеральном государственном экологическом надзоре (контроле)», указ Президента РФ «О стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», Приказ Минприроды России «Об утверждении Порядка ведения собственниками водных объектов и водопользователями учета объема забора (изъятия) водных ресурсов из водных объектов и объема сброса сточных, в том числе дренажных, вод, их качества».

В системе нормативно-правовой базы РФ часто вопросы, которые относятся к использованию природного ресурса, могут регулироваться несколькими нормативными правовыми документами.

Одним из основных документов в сфере природопользования РФ служит Конституция РФ. В ст. 42 Конституции РФ говорит, что каждый гражданин РФ имеет вправо «на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением», а в ст. 58 говорит, что каждый гражданин должен «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам». Эти статьи Конституции РФ лежат в основе создания природоохранного законодательства РФ.

Одним из основных в системе законов природоохранной деятельности является Закон «Об охране окружающей среды» [1], который устанавливает основные принципы охраны окружающей среды в РФ. Данный закон определяет полномочия в вопросах природопользования и охраны окружающей среды федеральных и региональных ведомств, а также права физических и юридических лиц, виды ответственности за правонарушения в области окружающей среды.

К компетенции органов государственной власти субъектов РФ относится лишь полномочие по участию в осуществлении государственного мониторинга окружающей среды с правом формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием окружающей среды на территории субъекта РФ [4].

Следует признать, что в условиях современного физического дефицита территорий, подходящих для организации новых заповедников, парков, резерватов, до сих пор широко применяющиеся классические подходы, не способны решить проблемы, связанные с увеличением площади особо охраняемых природных территорий (ООПТ) [5].

Достижение поставленных задач возможно, только через полноценное внедрение охраняемых природных территорий в социально-экономическое

пространство регионов. Необходимо разумное пространственное планирование, которое учитывало бы современное состояние биологического и ландшафтного разнообразия, и, при этом, вносило вклад в устойчивое развитие территорий. Современное положение дел и взятые международные обязательства по достижению целей устойчивого развития диктуют необходимость использования нетривиальных подходов к решению глобальных проблем, в том числе и в природоохранной сфере. Это выражается в развитии альтернативных методов принятия экологически ориентированных решений и расстановки соответствующих приоритетов, учитывающих интересы всех заинтересованных сторон.

Системное природоохранное планирование (systematic conservation planning) (СПП) как современный взгляд на пространственное и функциональное развитие систем ООПТ возник в конце XX в. и, в настоящий момент времени, широко используется во всем мире. СПП понимается как подход к выявлению важных с точки зрения сохранения ландшафтного и биологического разнообразия территорий, отвечающих требованиям сохранения репрезентативных выборок экосистем и видов, а также сохранения экологических процессов, создающих условия для обеспечения их постоянства во времени [5].

Фактически, целью СПП является реализация подхода, позволяющего определить на разных иерархических и масштабных уровнях организации пространственных объектов экологически устойчивый и экономически эффективный комплекс территорий, приоритетных с точки зрения сохранения биоразнообразия.

Выделяют ряд концептуальных терминов и критериев СПП, с учетом которых ключевой вопрос на который отвечает СПП может быть сформулирован следующим образом: как создать систему охраняемых территорий, которая включает как можно больше видов, их местообитаний, экосистем в определенном регионе, охватывая при этом различные масштабные, композиционные и иерархические уровни организации природно-территориальных комплексов,

и при этом достигает эффективных решений, учитывая в долгосрочной перспективе принципы адекватности и устойчивости создаваемой природоохранной системы, ее комплиментарности и экономической целесообразности?

Классическая схема СПП включает 6 основных этапов и выглядит следующим образом:

1. Сбор данных о биоразнообразии, структуре и функциях экосистем региона планирования.

2. Определение природоохранных целей в регионе планирования.

3. Оценка эффективности существующей сети особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

4. Расширение сети ООПТ за счет выбора дополнительных территорий (алгоритмы выбора резерватов).

5. Осуществление природоохранных мероприятий, в том числе создание в выбранных приоритетных районах территорий со специальным режимом использования.

6. Поддержание качества природной среды на охраняемых территориях.

Для проведения базовой пространственной оценки состояния биоразнообразия и расстановки приоритетов его сохранения требуются четыре массива данных, которые не только выступают составными частями подхода, но и сами по себе являются важными итоговыми материалами, отражающими особенности изучаемой территории.

1. Информация о типах экосистем, биологическом и ландшафтном разнообразии. Данная информация используется как основной элемент, характеризующий особенности объектов охраны. Сюда должны включаться все известные места обитания краснокнижных видов, распределение по территории типов растительных сообществ, особенности распространения редких и уникальных природных объектов, в том числе демонстрирующие исторический ареал каждого из типов экосистем, включая территории, на которых природные ареалы претерпели изменения или были утрачены. Другими словами, речь идет о комплексной инвентаризации природных объектов интересующего региона и особенностях их распространения.

2. Карта экологического состояния объединяют в себе информацию о степени воздействия различных факторов изменения экосистемы (таких как изменение почвенно-растительного покрова, изменение пресноводных потоков, эксплуатация ресурсов, изменение климата, особенности природопользования) в едином картографическом материале. Предназначение карты экологического состояния заключается в определении объема и места расположения природных объектов, остающихся в наличии для достижения природоохранных целей.

3. Карта охраняемых природных территорий отображает местонахождение и границы существующих ООПТ.

4. Целевые природоохранные задачи – минимальная пропорциональная доля каждого из типов экосистем, которые необходимо поддерживать в естественном состоянии для сохранения репрезентативной выборки природных сообществ в системе ООПТ. Целевые задачи ставятся в соответствии с современными представлениями о территориальном экологическом равновесии.

Отметим, что исходя из опыта применения СПП, для получения более качественных результатов рекомендуется обязательно учитывать такие важные детали как:

- соответствие приоритетам экологической политики на всех уровнях;
- наличие четких и осязаемых природоохранных целей;
- реализация программ по использованию природно-ресурсного потенциала и развития инфраструктуры региона;
- современный уровень социально-экономического развития территории;
- особенности режима землепользования (лесопользования, водопользования и т.д.) территории;
- детализация и достоверность расположения мест обитаний редких и исчезающих видов животных и растений, а также различных территорий высокой природоохранной ценности;
- совокупный уровень биологического и ландшафтного разнообразия территории актуальность экологической оценки и стоимость экосистемных услуг территории;

– особенности и специфика выделения единиц планирования (АТД, водосборные бассейны, ландшафты и т.д.).

Применение СПП при проектировании систем ООПТ позволяет получить ряд неоспоримых преимуществ.

1. Системный подход и научная основа. Используя методологию многих областей науки, таких как экология, география, информатика, математика, экономика и менеджмент, СПП обеспечивает поддержку принятия решений с учетом географических особенностей и пространственных закономерностей изучаемых объектов.

Оптимальное решение поставленных задач охраны природы достигается за счет применения математического аппарата и географического инструментария, позволяя выявлять участки с разным уровнем сочетания природных объектов, экосистем и уровней биоразнообразия. Результатом СПП является выявление пространственных объектов отражающих оптимальное сочетание природных характеристик, локализованных в границах определенной единицы планирования, которые позволяют сохранять совокупное биологическое и ландшафтное разнообразие территории с максимальным экологическим эффектом и минимальными (в первую очередь, экономическими) издержками.

2. Комплексный и объективный учет природоохранных объектов. Комплекс мероприятий по охране природы на определенной территории зачастую определяется присутствием флаговых биологических видов и экосистем, в которых обнаруживаются репрезентативные выборки биоты. Однако, вместе с тем, выявление так называемых «экосистемных суррогатов» приводит к тому, что потенциально возможное, в данных условиях, местообитание, в первую очередь, ранее незарегистрированных или слабоизученных биологических видов, с высокой степенью вероятности будет включено в существующую или перспективную систему охраняемых территорий. Кроме того, применение методологии СПП позволяет произвести оценку связности и эффективности существующих и проектируемых систем ООПТ и экологических сетей.

3. Прагматичность, гибкость и универсальность СПП. Важным преимуществом СПП является то, что его применение возможно даже в условиях ограниченной информации об объекте, или когда данные не являются полными и исчерпывающими. При необходимости, базовые сценарии проектирования систем ООПТ могут быть применены относительно просто и быстро. Данная методика может быть использована для принятия управленческих решений на стадии улучшения и доработки, а также получения оптимальных результатов в разных пространственных масштабах при выполнении комплекса прикладных задач. Кроме того, расстановка природоохранных приоритетов тесно связана с комплексной экологической оценкой территории, ее природоохранной ценности и потенциала, а сам процесс применения СПП способствует согласованному территориальному планированию с учетом сложившихся реалий и прогнозируемых изменений.

4. Результаты применения СПП создают основу для решения целого ряда прикладных задач в области обеспечения устойчивого развития территорий. СПП может успешно применяться в региональной и муниципальной градостроительной политике, в первую очередь в крупных населенных пунктах, располагающих ограниченными пространственными ресурсами на фоне необходимости решения острых экологических проблем. Кроме того, данный подход может создать информационную основу многих различных видов планирования и принятия решений в области обеспечения устойчивого развития. В рамках применения методологии СПП подразумевается, что природоохранные мероприятия являются составной частью отраслевого природопользования, преследуя цель избегать соответствующих конфликтов, связанных с освоением и использованием природных ресурсов. Одним из полезных конечных результатов работы является упрощенный набор показателей состояния биоразнообразия в доступной для понимания форме. Данные показатели могут использоваться для целей мониторинга и составления отчетности, разработке рекомендаций по ограничению опреде-

ленных видов землепользования в наиболее важных с точки зрения охраны природы районах. Карты экологически приоритетных областей аналогичным образом, могут быть легко привязаны к природоохранным мероприятиям, например, по расширению систем охраняемых природных территорий и созданию экологических каркасов разных уровней, использоваться при составлении проектов и отчетов, необходимых для прохождения процедур экологически ответственной сертификации.

Таким образом, на современном этапе развития природоохранной науки СПП может рассматриваться не только как парадигма для выявления потенциальных охраняемых природных территорий, но и как «концensusный взгляд» на охрану природы с позиций системного подхода, учитывающий

взаимное расположение 96 приоритетных природоохранных объектов, таким образом, при котором обеспечивается достижение основных задач охраны биоразнообразия в минимально возможных пространственных масштабах, с учетом фундаментальных аспектов функционирования систем ООПТ и возможных противоречий с другими видами природопользования.

Применение СПП в совокупности с другими подходами не только составляет приоритеты при планировании ООПТ, но и позволяет выработать единый методический подход к созданию таких сложных систем как экологические сети и каркасы, способствуя их планированию и осуществлению стратегий для обеспечения сохранения биологического и ландшафтного разнообразия в долгосрочной перспективе.

Библиографический список

1. Федеральный закон РФ от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.
2. Афанасьев К.С., Казеннов А.С., Попов М.В. Государственное регулирование экономики как средство экономической политики: монография. М.: Издательство Ленинградского университета Издательство ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2017. 148 с.
3. Баранова И.А., Савинова Е.А. Устойчивое развитие цифровой экономики с учетом экологического аспекта // Управление и цифровизация: национальное и региональное измерение: сборник статей национальной научно-практической конференции с международным участием (Брянск, 19 мая 2021 года). Брянск: Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского, 2021. С. 7-10.
4. Волков, А. М., Лютягина Е.А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: Учебник и практикум. М.: РГГУ, 2015. 326 с.
5. Канциянов Р.Ю., Баранова И.А. Новые парадигмы регионального социально-экономического развития на основе инфраструктурных преобразований // Наука и бизнес: пути развития. 2020. № 10 (112). С. 79-81.