

Введение

Вопросы создания, функционирования и развития особо охраняемых природных территорий (далее: ООПТ) всегда вызывали и будут вызывать определенные трудности, так как лежат в плоскости измерения полной экономической ценности природных объектов, включая ценность не связанную с их использованием и ценность тех экологических благ, на которые отсутствуют рынки.

С учетом объективно действующих законов экоразвития в результате проводимой государственной политики для ряда территорий охрана является наиболее эффективным или единственно возможным способом сохранения экологического каркаса регионов и функциональности экосистем, однако, ограничение антропогенного воздействия на таких территориях зачастую приводит к дисбалансу механизма управления территориальной организацией хозяйства региона в целом. Именно поэтому существует постоянная необходимость совершенствования механизма управления ООПТ в регионах. Препятствия при создании такого механизма возникают в связи с наличием в границах одного и того же региона территорий с различными статусами значения (федеральный, региональный, местный). Статус этих территорий во многом определяет способы управления ими.

Методологические и прикладные аспекты исследования региональных детерминант формирования механизма управления ООПТ сегодня востребованы для научного поиска как не получившие системного обеспечения адекватным методическим инструментарием. В этой связи новизна рассматриваемой темы определяется тем, что совершенствование механизма управления ООПТ в регионах должно опираться:

- на существующие способы регулирования развития региональных рынков экосистемных услуг;
- принципы соответствия и симметричности прав и ответственности всех региональных субъектов хозяйствования и государственных структур, действующих в границах ООПТ.

Исследования базируются на изучении данных Федеральной службы государственной статистики РФ и её территориальных

органов, Министерства экономического развития РФ, Министерства регионального развития РФ; стратегические и программные документы РФ, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Используются материалы монографических исследований, научные статьи, публикации отечественных и зарубежных ученых в периодических изданиях и в информационных ресурсах сети Интернет в области конкурентного развития экономики, а также процесса генерации и передачи знаний, труды, специалистов в области менеджмента, управления конкурентным развитием в регионе в условиях современной экономики; собственные авторские расчеты. Нормативно-правовая база исследования сформирована на основе законодательных и нормативных актов Президента и Правительства РФ, Государственной Думы, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

Материалы, приведенные в монографии, позволят реализовать возможность внедрения механизма формирования федерального, регионального и местного социального заказа на воспроизводство экологических ресурсов и услуг этих территорий независимо от статуса органа управления ООПТ на региональном уровне.

Разрабатывая содержание монографии, авторы, опирались на основы методологии территориальной охраны природы и теории конкурентных преимуществ. Применялись общенаучные методы познания: диалектический метод, обобщение, индукция и дедукция, анализ и синтез, эмпирическое описание, классификация. В исследовании также использовались методы частной науки: структурно-функциональный; специальные методы: статистический, картографический анализ и др.

Задачи регулирования системы ООПТ Волгоградской области как источника конкурентных преимуществ региона решаются на основе изучения различных материалов. Анализ местоположения, соотношения количества и площади ООПТ региона проведен авторами по схемам территориального планирования региона, муниципальных районов, генеральным планам сельских поселений. Данные об административно-территориальном устройстве, численности населения, структуре экономики получены из официальных электрон-

ных источников органов исполнительной власти и служб государственной статистики Волгоградской области. Источником информации о наличии и состоянии природных ресурсов стали кадастровые документы ООПТ региона, доклады уполномоченных органов управления в сфере экологии и природных ресурсов разных лет. Научная основа монографии сформирована на основе исследовательских работ зарубежных и российских ученых.

Глава 1. Теоретические аспекты формирования эффективной модели развития особо охраняемых природных территорий

1.1. Актуальность научной проблемы управления и развития особо охраняемых природных территорий в регионах

Актуальность научной проблемы обусловлена тем, что для эффективного функционирования и развития ООПТ в регионах необходима разработка унифицированных подходов и совершенствование существующего механизма управления такими территориями. Территории с особым охранным статусом сегодня являются источниками многочисленных эколого-экономических, экономико-правовых, социально-политических конфликтов между различными субъектами отношений, возникающих в процессе производства материальных благ и нематериальных ценностей.

Научная проблема связана с необходимостью совершенствования механизма управления ООПТ в регионах на основе системного эколого-экономического подхода к определению границ и сущностных характеристик территорий с особыми режимами функционирования. С учетом объективно действующих законов экоразвития в результате проводимой государственной политики для ряда территорий охрана является наиболее эффективным или единственно возможным способом сохранения экологического каркаса регионов и функциональности экосистем, однако, ограничение антропогенного воздействия на таких территориях зачастую приводит к дисбалансу механизма управления территориальной организацией хозяйства региона в целом.

Препятствия при создании сбалансированного механизма управления ООПТ в регионах возникают в связи с наличием в границах одного и того же административного образования территорий с различными статусами значения (федеральный, региональный, местный). Статус этих территорий во многом определяет способы управления ими. Однако территориальная привязка приводит к тому, что на региональных землях созда-

ются ООПТ, имеющие национальное или международное значение, а в границах многих ООПТ регионального значения созданы подчиненные ООПТ более высокого или низкого статуса. Это предопределяет поиск путей совершенствования механизмов управления этими территориями. Игнорирование социально-экономической и экологической специфики данных территорий может привести к недоиспользованию и даже утрате, например, оздоровительных, рекреационных, образовательных ресурсов, и как следствие — снижению «качества жизни» населения региона. Формирование, функционирование и развитие в регионах ООПТ в настоящее время происходит в условиях отсутствия унифицированных подходов к организации управления ими.

Методологические и прикладные аспекты исследования региональных детерминант формирования механизма управления ООПТ при взаимодействии с хозяйствующими субъектами, населением региона сегодня востребованы для научного поиска как не получившие системного обеспечения адекватным методическим инструментарием. В связи с этим на нынешнем этапе проблемы функционирования, развития и управления ООПТ не являются объектами исследования в рамках отдельного направления научного знания, методы и способы их исследования рассматриваются в рамках нескольких экономических дисциплин (экономика природопользования, экономическая география, статистика, экологический менеджмент, региональная экономика). Уделяя большое внимание исследованию всех аспектов организации мониторинга и охраны природных и природно-антропогенных объектов на данных территориях, на периферии внимания авторов остаются вопросы конструирования результативных механизмов управления взаимодействием разноплановых и разномасштабных субъектов отношений, возникающих в процессе создания и развития территорий с особым охранным статусом. Нужно учитывать, что на практике и в научной литературе сегодня трудно найти конкретные предложения по совершенствованию механизма управления ООПТ в регионе, не выработаны подходы к разработке и адаптации региональных режимов управления данными специфическими объектами в соответствии с политическими, социально-экономическими

изменениями, происходящими в России. Высокая практическая значимость проблемы совершенствования механизма управления ООПТ определяют ее актуальность. Ввиду актуальности предлагаемой темы, многие аспекты достаточно глубоко изучены и нашли отражение в трудах отечественных и зарубежных ученых.

Теоретическим исследованиям экономической сущности ООПТ посвящены работы С. Н. Бобылева, А. П. Капицы, А. Деви, А. Филлипса, А. С. Шестакова, Д. Диксона, В. Е. Соколова, Е. Н. Коршуновой, З. Г. Мирзехановой, В. Н. Тырлышкина и др. Различные аспекты функционирования и развития ООПТ в регионах изложены в трудах В. В. Докучаева, А. И. Воейкова, В. И. Вернадского, И. И. Воробьева, И. В. Забоева, Г. Г. Доппельмаира, Б. П. Дитмара, А. Н. Северцова, Н. Ф. Реймерса, Ф. Р. Штильмарка, Ю. Л. Мазурова, А. П. Пакиной, Ю. Г. Пузаченко, И. П. Бородин, В. П. Семенова-Тян-Шанского, В. А. Красилов, А. В. Евсеева и др. Исследованию региональной специфики и особенностей становления территориально-организованных подсистем в виде ООПТ посвящены работы В. Б. Степаницкого, Н. И. Троицкой, М. П. Федотова, М. Л. Крейндлиной, М. С. Стишова и др. Вместе с тем, большая часть исследователей отмечает, что эта важная с практической точки зрения и сложная в теоретическом плане проблема, носящая межотраслевой характер, не имеет достаточной научной разработанности. Концепция рационализации использования особо ценных с точки зрения наличия средообразующего ресурса территорий региона способом развития такого вида территориально-организованной подсистемы как ООПТ, на региональном уровне до сих пор не сложилась.

В рамках научной проблемы, на решение которой направлено исследование, конкретная теоретическая и практически актуальная задача состоит в совершенствовании механизма управления ООПТ. Целью исследования является поиск научного представления о сущности ООПТ во взаимосвязи с общей теорией рационального природопользования и концепцией полной экономической ценности. Для реализации цели необходимо решить ряд задач:

— уточнить понятие ООПТ с учетом их хозяйственного освоения и принципов управления;

— выявить влияние различных факторов на формирование, функционирование и развитие ООПТ в регионах России.

Анализ зарубежного и российского опыта формирования и развития ООПТ позволяет определить:

- основные направления совершенствования механизма регионального управления ООПТ на основе типизации способов управления;

- совершенствовать модель регионального механизма управления с учетом формирования различных органов управления;

- выявить принципы и технологии совершенствования механизма управления ООПТ, представить прогнозные данные о процессе формирования сетей ООПТ и перспектив эффективного управления ими.

Новизна исследования определяется тем, что совершенствование механизма управления ООПТ в регионах должно происходить с большим акцентом на уже существующие возможности регулирования развития региональных рынков экосистемных услуг и обеспечения соблюдения принципов соответствия и симметричности прав и ответственности всех региональных субъектов хозяйствования и государственных структур, действующих в границах ООПТ.

В настоящий момент при формировании механизма управления ООПТ не проводится классификация по группам в зависимости от сочетания статусов находящихся в границах административной единицы территорий. Уточнение классификационных групп на основе указанного признака и анализ применяемых традиционных способов управления самими административными единицами, в границах которых находятся объекты с особым охранним режимом, позволяет выявить возможность корректировки взаимодействия всех заинтересованных субъектов отношений. Решение этого вопроса позволяет обеспечить социально-экономическое развитие районов, в которых созданы территории с особым охранним статусом, и тем самым, способствует интеграции этих территорий в экономическую систему региона, росту показателей социально-экономического развития, усилению конкурентоспособности. Обоснование системы взаимодействия элементов управления ООПТ, включающей в себя специфические

инструменты, такие как менеджмент-планы ООПТ как хозяйствующих субъектов, должны быть учтены при разработке механизма управления этими территориями на всех уровнях государственного регулирования.

Методические и теоретические предложения в области совершенствования механизма управления ООПТ являются перспективными как для общей теории государственного управления, так и для практики региональных органов управления. По этой причине изучение вопросов совершенствования механизма управления ООПТ на основе экономически и экологически обоснованных способов и методов управления в соответствии с концепцией полного или частичного ограничения хозяйственной деятельности и развития рынков экосистемных услуг является важной социально-экономической и научно-практической задачей.

Исследование охватывает всю совокупность элементов и институтов, формирующих механизм управления ООПТ, обеспечивающих их функционирование и эффективное использование. В рамках научной проблемы, на решение которой направлено исследование, предметом исследования выступают организационные, управленческие и социально-экономические отношения, возникающие в процессе взаимодействия элементов и институтов, участвующих в процессах формирования, функционирования, управления и развития сети ООПТ региона.

В качестве важных принципиальных методологических подходов необходимо обратить внимание на следующие.

Во-первых, необходимо проводить разграничение в системе оценки ООПТ как специфически управляемых природных, или природно-антропогенных объектов, или комплексов, являющихся структурными элементами экологического каркаса региона, и обеспечивающими его экологически безопасное воспроизводство. Действительно, с точки зрения хозяйственного освоения и многоуровневой системы управления такой подход позволит рассматривать ООПТ как объекты управления в системе рационального использования природных ресурсов региона. В этой связи для оптимизации процесса управления и повышения его эффективности необходимо более четко определить поле критериев и показателей для оценки эффективности и результативности.

Во-вторых, очевидно различие понятий эффективности и результативности в контексте задач управления сетью ООПТ в регионах на основе разработки рыночных адекватных современным экологическим и социально-экономическим условиям механизмов. В действительности, существуют несколько теоретических подходов к определению понятия эффективности. В разных сферах деятельности и на различных уровнях, в частности, на уровне предприятия или региона понимание эффективности имеет свои особенности. В самом общем виде эффективность понимается как относительный показатель и всегда отражает соотношение степени достижения того или иного целевого индикатора к уровню затрат. В этом состоит отличие эффективности от эффекта, как абсолютного показателя достижения той или иной цели. При этом эффект может быть как экономический, так и социальный. В этом смысле понятие эффекта стоит ближе к понятию результативности, нежели эффективности. Эффективность также может быть экономической и социальной в зависимости от поставленных целей, однако в любом случае она будет отражать отношение к затратам на достижение этих экономических или социальных целей. Именно эта расширительная трактовка эффективности в большей мере подходит к ООПТ как объектам управления, нежели к предприятию, где в основе лежит, в первую очередь, все-таки экономическая эффективность, и цели развития предприятия связаны с достижением экономического эффекта. В целях совершенствования механизма управления ООПТ значительное место следует отводить именно социальным целям и получению социального эффекта, который не всегда может быть представлен в стоимостном выражении. И, наконец, результативность, которая тоже является относительным показателем и отличается от результата. Результат является абсолютной величиной и отражает достижение цели. Точнее сказать отражает получение какого-либо эффекта в рамках конкретного целевого индикатора. Результативность отражает степень или уровень достижения, изначально поставленных целей.

В-третьих, при оценке экономической и социальной эффективности механизма управления ООПТ в регионах следует учитывать необходимость типизации способов управления ими

с выделением монотипов или смешанных типов управления. Для уточнения статуса, подтверждения категорий ООПТ предпочтителен подход, предполагающий выявление и оценку по 10-балльной шкале тех компонент, которые в большей степени влияют на суждение о возможности хозяйственного освоения природных объектов и ценности, не связанной с их использованием (совокупность моноцелевых, многоцелевых и средообразующих природных ресурсов, ассимиляционная емкость территории).

В-четвертых, совершенствование механизма управления предполагает формирование системы взаимодействующих элементов управления включает в себя не только традиционные, но и специфические инструменты, такие как менеджмент-планы, режимы управления ООПТ как хозяйствующими субъектами, развитие рынков экосистемных услуг; организация основного управляющего элемента механизма управления ООПТ — единой региональной дирекции или единого органа исполнительной власти.

В качестве методического инструментария важно применение различных методик компаративного анализа, статистического анализа, корреляционного анализа, динамических рядов, SWOT-анализа, а также общенаучных методов: историко-логического, системного, структурно-функционального, статистического и сравнительного анализа, специальные методы экономического анализа, табличные и графические приемы визуализации статистических данных.

Процесс выполнения работы можно разделить на несколько этапов:

1. Анализ теоретических положений и выбор методологических подходов к исследованию совокупности отношений, возникающих в процессе формирования, функционирования, развития и совершенствования механизма управления ООПТ региона.

2. Обоснование элементов, методов и инструментов управления, обеспечивающих функционирование ООПТ региона как структурного элемента экологического каркаса единой социоприродо-хозяйственной системы с целью ее экологически безопасного воспроизводства, с учетом хозяйственного освоения и многоуровневой системы управления ООПТ.

3. Выявление особенностей формирования и развития ООПТ в регионах: характер модификации объекта, связанной с изменением норм, правил, ограничений хозяйственной деятельности, обусловленных трансформацией механизма управления в соответствии с процессами сохранения ресурсов ООПТ на территориях.

4. Разработка инструментов совершенствования механизма управления ООПТ на основе экономически и экологически обоснованных способов и методов управления ими в соответствии с концепцией полного или частичного ограничения хозяйственной деятельности и развития рынков экосистемных услуг.

5. Апробация разработанных вариантов моделей управления: единая региональная дирекция по управлению ООПТ, временные или постоянные администрации, подчиненные ООПТ, хозяйствующие субъекты (юридические и физические лица).

6. Внедрение механизма управления, основу которого составляет совокупность инструментов и методов, стимулирующих интеграционное взаимодействие органов федеральной, региональной власти, местного самоуправления, бизнеса и местного гражданского сообщества в целях эффективного использования территорий с особым охранным статусом.

Развитие системы управления является необходимым условием обеспечения сохранности и восстановления сохранения природных экологических систем. Разработка эффективной системы управления ООПТ рассматривается экологической доктриной РФ как основной элемент реализации государственной политики улучшения экологической ситуации в регионах. В последние годы возрастает интерес общества, а также государственных и муниципальных органов к проблемам сохранения, выстраивания и развития ООПТ.

Четко сформулированные составляющие системы управления ООПТ позволяют оптимизировать механизм взаимодействия хозяйствующих субъектов региона и системы государственных органов, функционирующих в пределах границ особо охраняемых природных территорий. Данный механизм должен включать институционально-организационные мероприятия; действенный инструментарий государственной поддержки, направленной на сохранение водных ресурсов; проведение

инвентаризационных мероприятий, направленных на выявление объектов, оказывающих отрицательное влияние на особо охраняемые природные территории; проведение региональных проектов, направленных на сохранение уникальной экосистемы данных территорий.

В настоящее время каждый регион разрабатывает собственные концепции управления ООПТ, содержащие ключевые направления развития системы ООПТ, меры по повышению эффективности управления в этой сфере, что должно способствовать включению ООПТ в концепцию социально-экономического развития регионов. Целью региональных концепций является развитие ООПТ путем повышения эффективности управления на государственном, региональном и местном уровнях с позиций их организации и функционирования в интересах устойчивого развития регионов с учетом научной обоснованности и социальной значимости принимаемых управленческих решений.

Дальнейшая реализация принятых концепций связана с определением состава и категорий ООПТ, которые учитывают естественные, социально-экономические, исторические и культурные особенности региона. Сейчас дополнительные категории ООПТ регионального и местного значения установлены примерно в трети субъектов Российской Федерации. Суммарно по России дополнительных категорий ООПТ регионального значения насчитывается около 30, местного значения — около 50. К таким дополнительным категориям относятся: уникальные озера; зона покоя; детский экологический парк, городской лес, заповедный участок, рекреационные местности регионального значения и др. природно-исторические комплексы регионального значения.

Разработка системы управления ООПТ, а также успешная реализация методов управления ими выражается во вскрытии существенных проблем, сдерживающих функционирование и развитие данных территорий. Ощутимыми проблемами являются отсутствие четкой и продуманной системы управления на региональном уровне, недостаток координирующих мероприятий; недостаток и неэффективность финансирования, небольшой объем частных инвестиций.

Для решения вышеперечисленных проблем целесообразно применять следующие принципиально значимые методологические подходы: выделение в системе оценки ООПТ как специфически управляемых природных, или природно-антропогенных объектов, или комплексов, которые представляют собой основополагающие компоненты экологического каркаса региона, и обеспечивают его экологически безопасное воспроизводство. С целью повышения эффективности хозяйственных связей и построения многоуровневой системы управления ООПТ следует рассматривать как объекты управления в системе рационального использования ресурсов региона. Поэтому оптимизация процесса управления и повышения его эффективности должна представлять собой набор четко определенных критериев и показателей, характеризующих оценку результативности данного процесса.

Развитие системы управления ООПТ в регионах связано с необходимостью классифицировать способы и инструменты управления данной системы, расположенной на территории региона, с учетом их региональных особенностей. В настоящее время складывается необходимость проведения оценки современного состояния и степени развития региональной сети ООПТ. Такая оценка может быть выполнена в процессе инвентаризации ООПТ, которая заключается в проведении наблюдения и подготовки данных для прогноза состояния природной среды, информационно-экономическом обеспечении системы управления в области охраны окружающей среды. Результатами инвентаризации являются аналитическая обработка полученных данных, ведение соответствующих баз и банков данных экологической информации, организация и обеспечение функционирования экологических информационно-аналитических систем. Основными целями ее проведения являются уточнение имеющейся или сбор отсутствующей кадастровой информации. Кроме того, инвентаризация позволяет выявить наличие или отсутствие признаков, по которым определена категория территории и признаков, по которым возможен ее перевод из одной категории в другую, принятие решения об альтернативных способах освоения ООПТ или применении рыночных приемов для развития их в установленном статусе.

В основе совершенствования механизма управления лежит обобщающий комплекс процедур оценки эффективности элементов управления ООПТ, который базируется на принципах системности проводимой оценки с точки зрения экономических и социальных эффектов. Системы управления также должна включать и автономные показатели, которые будут самостоятельными и позволят расширить спектр проводимой оценки для повышения объективности процесса управления.

1.2. Сетевой подход как потенциально возможный способ совершенствования отношений в области охраны природных территорий

Повышенное внимание к управлению территориями с особым охранным статусом в регионах неизменно связано с эффективно действующими законами экоразвития, которые невозможно игнорировать в условиях современного состояния окружающей природной среды.

В результате проводимой государственной политики в последние годы охранные императивы устанавливаются для многих территорий в целях сохранения экологического каркаса регионов и функциональности экосистем, однако ограничение антропогенного воздействия на таких территориях зачастую приводит к дисбалансу административных и хозяйственных интересов на разных уровнях государственного регулирования.

Наличие в границах одного и того же региона территорий с различными уровнями значения (федеральный, региональный, местный) не дает возможности автоматически определить единое содержание, цели и задачи управления как такими территориями, так и административными образованиями, в границах которых они расположены.

Для научного поиска сегодня востребованы все аспекты изучения этой проблемы. Не смотря на многолетний опыт работы методологического, методического и прикладного характера в области исследования региональных детерминант формирования системы ООПТ и механизма управления ими, остается много не решенных вопросов. В частности, до сих пор в полной мере не исследована совокупность отношений, воз-

никающих в процессе создания, функционирования и развития ООПТ в регионах, не всегда корректно определяется ценность территорий при присвоении охранного статуса, в ряде случаев не выработаны или не достаточно освещены унифицированные подходы и способы совершенствования системы управления такими территориями.

В настоящее время сформированы базовые направления, максимально отражающие накопленный междисциплинарный и межотраслевой опыт специалистов и ученых, изучающих вопросы:

- классификации и типизации ООПТ; организации деятельности, управления системой ООПТ и отдельных их видов;
- кадастрового учета и планирования развития сетей ООПТ;
- финансирования ООПТ; координации регулирования ООПТ уполномоченными органами власти на разных уровнях;
- организации научной деятельности на территориях ООПТ и др.

Воплощение накопленного опыта в настоящее время крайне необходимо при реализации сетевого подхода к организации ООПТ, позволяющего сохранить ценность природных комплексов в пределах отдельных регионов в долгосрочной перспективе.

Формирование сети предполагает выявление всех наиболее важных и ценных для сохранения биоразнообразия территорий и обеспечение их охраны в рамках единой функционально и территориально связанной системы, управление, которой может основываться на эколого-экономической сбалансированности принимаемых решений, не зависимо от подчиненности и места нахождения объекта регулирования. Речь идет о формировании единого пространства на основе единой оценочной системы, единого содержания, аналитического понимания процессов, позволяющих выстроить вертикаль управления, соответствующую приоритетам устойчивого развития. Единая региональная сеть ООПТ как раз и может стать полигоном для создания условий, сглаживающих негативные тенденции при выборе хозяйственных предпочтений, обеспечить выполнение более эффективных проектов.

Процесс выявления наиболее важных и ценных территорий для обеспечения их охраны наряду с уточнением границ уже существующих ООПТ и установлением целесообразности сохранения ранее присвоенного охранного статуса, территориям, утратившим первоначальную ценность, являются основой формирования сети ООПТ на региональном уровне. Очевидно, что данный процесс носит непрерывный характер и должен опираться на адекватные источники информации и методики оценки.

Одной из традиционных процедур по результатам, которой можно произвести оценку текущего состояния ООПТ является инвентаризация. Инвентаризация как элемент первичного наблюдения позволяет подтвердить, уточнить действительное фактическое наличие, изменение, отсутствие объектов или каких либо, свойственных им ранее качеств. В процессе инвентаризации возможно подтверждение имеющейся или сбор отсутствующей информации для кадастрового учета; обнаружение отсутствия экологических экспертных заключений; неиспользование экономических методов оценки природных ресурсов в процессе внешнего и внутреннего зонирования; выявление наличия, сохранности или утраты признаков, лежащих в основе присвоения охранного статуса и определения категории территорий; сбор информации об альтернативных способах освоения ООПТ, возможности экономического использования их в установленном статусе.

Для уточнения оценки текущего состояния ООПТ целесообразно дополнить традиционные процедуры инвентаризации измерением абсолютных и относительных величин некоторых компонент, которые в большей степени влияют на суждение о возможности хозяйственного освоения природных объектов или ценности, не связанной с их хозяйственным использованием. Разумеется, полный перечень таких компонент не ограничен, однако в целях раскрытия методики оценки представим лишь наиболее значимые из них, например:

— совокупность природных ресурсов по видам, которые известны во время инвентаризационного периода и, в отношении которых технически возможно хозяйственное освоение в среднесрочном периоде (моноцелевые природные ресурсы: полезные ископаемые, топливно-энергетические ресурсы и др.);

— совокупность многоцелевых и средообразующих ресурсов, к которым можно отнести водные, лесные ресурсы, биоразнообразие и микроклимат, а также рекреационные, оздоровительные, образовательные и научные ресурсы;

— ассимиляционная емкость территории, то есть предельная емкость природной среды ООПТ в процессе поглощения, переработки выбросов, отходов без ущерба для состояния экосистем. Предположительно, оценка ассимиляционной емкости позволит принять обоснованное управленческое решение в условиях, когда оценка территории по первым двум показателям одинакова, или, наоборот, противоположна.

Оценку перечисленных компонент предлагается осуществить в баллах по десяти бальной шкале. Минимальные и максимальные баллы соответствуют минимальным и максимальным величинам абсолютных или относительных показателей, характеризующих природные, средообразующие ресурсы и ассимиляционную емкость.

Структура оценочной матрицы ООПТ региона по предложенным трем компонентам и десяти бальной шкале приведена в таблице 1. Результаты оценки позволяют выявить ООПТ, имеющие низкий, средний или высокий потенциал развития, а также ООПТ, сохранение которых не является экономически и экологически обоснованным и дальнейшее их использование требует подготовки и принятия альтернативного управленческого решения.

Если для выделения группы объектов при оценке выбранных компонент использовать интервалы от одного до пяти и от шести до десяти, то на основании средней оценки компонент, можно выделить восемь групп ООПТ и сформулировать приоритетные цели управления и организации работы для каждой группы.

Перечислим возможные виды организации работы в образовавшихся группах:

1. по санации территории или ликвидация ООПТ;
2. санация или перевод ООПТ в другую категорию;
3. организация эффективного функционирования и развития территории;
4. организация эффективного функционирования и развития территории с перспективой перевода в другую категорию;

5. подготовка к переводу в другую категорию, ликвидация ООПТ и активное хозяйственное освоение территорий;

6. подготовка к переводу в другую категорию, ликвидация ООПТ, активное хозяйственное освоение территорий, промышленное и гражданское строительство;

7. подготовка к переводу в другую категорию и развитие территории с применением особо строгого режима управления;

8. подготовка к переводу в другую категорию.

Таблица 1

Структура оценочной матрицы ООПТ региона

ООПТ региона	Балльная оценка								
	Природный ресурс				Средообразующий ресурс				Ассимиляционная емкость
	п ¹	п ²	п ^j	п ^k	ср ¹	ср ²	ср ^j	ср ^k	
АЕ									
ООПТ 1									
ООПТ 2									
ООПТ...									
ООПТ ^j									

Примечание: составлено авторами.

В случае изменения перечня оцениваемых компонент число градаций соответственно увеличивается или уменьшается. Это означает, что увеличивается или уменьшается число групп и, соответственно, меняется количество принимаемых решений. Следует отметить, что качественные и количественные критерии для оценки этих показателей от двух до девяти баллов устанавливаются экспертами и специалистами в соответствующей области знаний.

В виде формулы подсчет результата суммарной балльной оценки природных, средообразующих ресурсов и ассимиляционной емкости ООПТ можно представить в следующем виде:

$$ПБ = \sum((ПР_1 + ПР_2 + \dots + ПР_n)/n) + \sum((СР_1 + СР_2 + \dots + СР_n)/m) + АЕ, \quad (1)$$

где: ПБ — суммарная оценка особо охраняемой природной территории, балл;

ПР — оценка моноцелевого природного ресурса, балл;

СР — оценка многоцелевого или средообразующего ресурса, балл;

АЕ — оценка ассимиляционной емкости, балл;

n — число учтенных моноцелевых природных ресурсов для целей оценки;

m — число учтенных многоцелевых или средообразующих ресурсов для целей оценки.

Расширить эмпирическую базу для принятия более конкретных программ развития инвентаризируемых территорий по десяти балльной шкале оценки можно путем изменения количества интервалов, например, от одного до двух, от трех до четырех, от пяти до шести и так далее. Чем меньше окажется интервал, тем отчетливее выразятся признаки оцениваемых территорий, и значит, можно будет точнее определить их индивидуальные характеристики и приоритетные цели управления для каждой группы.

Обобщая изложенное, отметим, что в результате инвентаризации и оценки собирается информация о фактическом состоянии объектов наблюдения на определенную дату. Полнота, объем и содержание конкретных мероприятий зависят от поставленных целей и задач наблюдения, последующей обработки и обобщения данных.

Завершающим этапом первичного наблюдения является систематизация, описание и регистрация собранной информации в документах. С этой целью в отношении ООПТ Минприроды России установлены требования ведения государственного кадастрового учета. Кадастровые дела ООПТ, по сути, представляют собой свод систематизированных и регулярно обновляемых данных, необходимых для управления ООПТ и обеспечения их целевой функциональности. Кадастровая информация предназначена не только для принятия управленческих решений в отношении ООПТ, но и должна учитываться при планировании развития административных территориальных образований: землеустройстве, районировании, градостроительстве, то есть, во всех случаях, имеющих отношение к использованию природных ресурсов и воздействию на окружающую природную среду.

Выявления территорий наиболее важных для установления режима охраны является лишь исходным звеном при использовании сетевого подхода к формированию региональной структуры ООПТ. Единая региональная сеть ООПТ должна

создаваться на принципах пространственного, функционального, организационного единства в рамках единой системы управления. В процессе реализации этих принципов возникают вполне объективные затруднения, связанные с существующими концептуальными, социальными, экономическими, административными противоречиями по поводу создания, закрепления базовых функций, организации и регулирования деятельности, стратегии развития ООПТ.

По своей сущности, сеть ООПТ создается для обеспечения устойчивого развития регионов. Из этого возникает главное противоречие, основанное на необходимости охраны природных объектов в целях поддержания их средообразующего, ресурсного, ассимиляционного потенциала и потребностью их использования в хозяйственных целях. Сетевой подход должен обеспечивать формирование единого каркаса для взаимосвязи всех категорий ООПТ, не зависимо от подчиненности. Для этого сеть должна иметь достаточный размер и разнообразие охраняемых природных компонент, позволяющих длительное время обеспечивать самоподдерживающийся эффект с учетом допустимого режима антропогенного воздействия.

Убедительными выглядят некоторые исследования, в которых утверждается, что эффективное развитие сети возможно при создании экологического каркаса, когда площадь ООПТ составляет 25–60 % от площади территории, принятой за единицу планирования. При этом выделяются центральные зоны, выполняющие основные целевые функции, транзитные зоны, обеспечивающие взаимосвязи центральных зон и защитные зоны, препятствующие внешнему негативному воздействию на первые две зоны.

Рассмотрим потенциальную возможность использования сетевого подхода организации ООПТ, изучив современное состояние ООПТ Волгоградской области, где на протяжении более чем сорока лет ведется непрерывная работа по созданию объектов с особым охранным статусом.

На основании официальной информации Комитета природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Волгоградской области на начало 2018 г. сформированы кадастровые дела и поставлены на кадастровый учет шестьдесят один природный объект с охранным статусом.

В таблице 2 указанные объекты сгруппированы по категориям и уровням значения. Как видно из содержания таблицы в пределах региона созданы ООПТ шести категорий. Для территорий, включенных в каждую категорию, существуют различия в определении цели создания и ценности, режима охраны и использования.

По значению ООПТ Волгоградской области имеют трехуровневый характер. При этом площадь федеральных ООПТ в общей площади ООПТ составляет 0,21 % (2051 га), региональных — 99,65 % (998195,5 га) и местных — 0,14 % (1423,2 га). По числу удельный вес ООПТ федерального значения в общем числе ООПТ Волгоградской области в 2017 г. составляет 7 %, местного значения — 8 %, регионального значения — 85 %.

Если рассмотреть уровни значения по категориям ООПТ, то из таблице 2 видно, что природные парки имеют только региональное значение; природные заказники — региональное и местное значение; памятники природы — все три уровня значения; особо ценные территории — только региональное значение; охраняемые ландшафты — региональное и местное значение; охраняемые речные системы — только местное значение.

Как видно из приведенных данных, и по площади и по числу в Волгоградской области преобладают ООПТ регионального значения. Наибольший удельный вес в общей площади ООПТ регионального значения занимают природные парки (713307,4 га) и государственные природные заказники (245667,1 га). Расположены природные парки на территории одиннадцати муниципальных районов Волгоградской области (Ленинский, Светлоярский, Среднеахтубинский, Иловлинский, Палласовский, Алексеевский, Кумылженский, Нехаевский, Чернышковский, Камышинский, Серафимовичский). В каждом природном парке для управления созданы Государственные бюджетные учреждения «Природный парк».

Таблица 2

Группировка ООПТ Волгоградской области по категориям и уровню значения на начало 2018 г.

Категории ООПТ	Уровень значения, число		
	федеральный	региональный	местный
1	2	3	4
Природные парки		7	

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru