

**МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ ОСОБО
ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**
LAND MANAGEMENT METHODS OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL
AREAS



УДК 332.334

DOI:10.24411/2588-0209-2021-10316

Богданова Ольга Викторовна, Канд.экон.наук, Доцент, ФГБОУ ВО «Тюменский индустриальный университет», bogdanovaov1@tyuiu.ru

Olga V. Bogdanova, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Tyumen Industrial University, bogdanovaov1@tyuiu.ru

Реферат. Статья посвящена рассмотрению Основные принципы системы управления. Целью проведения настоящего исследования является формирование схемы полномочий управления ООПТ. Развитие конкурентных преимуществ туристкой сферы на уровне региона является важным направлением диверсификации экономики и повышения эффективности использования ресурсного потенциала, что в свою очередь обеспечит рост внутренних и въездных потоков и, как следствие, повышение эффективности экономики природопользования в целом.

Abstract. The article is devoted to the consideration of the basic principles of the control system. The purpose of this study is to form a scheme of authority for managing protected areas. The development of competitive advantages of the tourism sector at the regional level is an important direction for diversifying the economy and increasing the efficiency of using the resource potential, which in turn will ensure the growth of internal and inbound flows and, as a result, increase the efficiency of the environmental economy as a whole.

Ключевые слова: экологический туризм, особо охраняемые природные территории, экологический каркас, развитие инфраструктуры моногородов.

Key words: ecological tourism, specially protected natural areas, ecological framework, development of the infrastructure of single-industry towns.

Особо охраняемые природные территории (ООПТ) являются важнейшим инструментом защиты окружающей среды, однако на сегодняшний день существует множество сложностей связанных с их созданием и управлением.

Методология государственного управления и регулирования землепользования земельными ресурсами - это совокупность принципов и методов в области управленческих взаимодействий со стороны государства и общества (экономические и социальные процессы).

Под методами управления понимаются способы целенаправленного воздействия управляющей системы на управляемый объект с целью получения заданного результата в условиях ограниченности ресурсов [1].

Система управления характеризуется общими, присущими любым другим системам управления, характеристиками, такими как субъект, объект, цели и методы управления.

В современной научной литературе выделяют специфические законы управления, которые выражают наиболее существенные связи и отношения различных элементов систем управления между собой и с внешней средой. Среди основных законов системы управления можно выделить следующие:

- закон единства и целостности системы управления;
- закон сохранения пропорциональности и рационального сочетания всех элементов любой системы управления;
- закон эффективности системы управления в зависимости от объема использованной информации;
- закон единства и соподчиненности критериев эффективности, используемых в процессе управления;
- закон совместимости применяемых технических средств с соподчиненными и взаимодействующими системами управления. [3]

Помимо основных законов системы управления, многие авторы (Варламов А.А., Гальченко С.А., Мезенина О.Б., и др.) выделяли основные принципы способствующие формирования системы управления, представлены на рисунке 1.

В современной научной литературе существует несколько классификаций методов управления. По наиболее распространенной классификации методы делят на три группы:

1. Экономические методы управления основаны на социально-экономических законах и закономерностях развития объективного мира (природа и общество). Использование этих методов основано на системе экономических интересов личности, коллектива, общества и государства.
2. Организационно-распорядительные (административные) методы управления основаны на правах и ответственности людей на всех уровнях хозяйствования и управления (часто эти методы называют административными).
3. Социально-психологические методы управления основаны на формировании и развитии общественного мнения относительно общественно и индивидуально значимых нравственных ценностей – отношений к земле, сути жизни, нравственных начал в обществе, отношений к личности и т. д.

В практике управления все методы взаимосвязаны между собой, находятся в жестком взаимодействии и образуют единую систему. Рассмотрим более подробно общую систему управления земельными ресурсами Российской Федерации.

Рассмотрим для начала, виды использования ООПТ, которых в научной литературе выделяется три:

- Прямое использование природных ресурсов (охота, ловля, выпас скота, сбор дикоросов);
- Экосистемные (экологические) услуги (регулирование климата, водного режима);
- Нематериальные выгоды (культурные, эстетические, этические и другие аспекты).

[2]



Рисунок 1. Основные принципы системы управления

Классификация возможных систем услуг особо охраняемых природных территорий, была разработана профессором Варламовым А.А., автор согласен с данной классификацией и приводит ее ниже переработанную и дополненную на объекты особо охраняемых природных территорий (табл. 1).

Таблица 1

Обеспечивающие	Выгоды, получаемые в результате прямого использования ресурсов ООПТ	Охота, рыболовство, сельское хозяйство, заготовка дров, сбор дикоросов, обеспечение пресной водой и др.	Места традиционного природопользования коренных и малочисленных народов
Регулирующие	Выгоды, получаемые в результате регулирования различных процессов в экосистемах ООПТ	Регулирование (стабилизация) климата и газового состава атмосферы (снижение концентрации углекислого и других парниковых газов, поддержание теплового баланса и баланса кислорода, сохранение озонового слоя и т.д.) Сохранение и воспроизводство водных ресурсов, регулирование водного режима (перехват и перераспределение осадков, охрана водосборных бассейнов, регулирование стока и др.) Предотвращение и смягчение последствий стихийных бедствий и катастроф Регулирование почвообразования и эрозийных процессов предотвращение ветровой и водной эрозии, выветривания скальных пород, накопления иловых отложений в озерах и на заболоченных территориях) Регулирование биогеохимических циклов питательных веществ Ассимиляция и детоксикация бытовых и производственных отходов, очистка грунтовых и поверхностных вод	Все объекты ООПТ
Поддерживающие	Услуги, необходимые для поддержания производства различных видов услуг и продукции	Защитная функция для биологических видов, сохранения местообитания, регулирование биологических процессов в природной среде, воспроизводство растений Сохранение и воспроизводство сырьевых ресурсов для производственной деятельности Сохранение и воспроизводство генетических ресурсов Сохранение, воспроизводство и организация	Ботанические и дендрологические парки, национальные парки,

		использования рекреационных ресурсов на прилегающих территориях	
Культурные	Нематериальные выгоды, получаемые от существования и использования ООПТ	Духовное, религиозное значение	Все объекты ООПТ
		Эстетическая ценность	
		Образование	
		Научные исследования	
		Культурное и природное наследие	
		Рекреация, экотуризм	

В настоящее время основными организационно-правовыми мерами управления ООПТ являются:

- установление особого правового режима;
- формирование государственной, муниципальной и частной собственности на земли ООПТ;
- запрет на изменение целевого назначения земель ООПТ;
- дифференцированный режим охраны различных категорий ООПТ;
- дифференцированный режим охраны функционированных зон отдельных категорий ООПТ;
- учет и регистрация земельных участков ООПТ в ГЗК (ГКН) и ЕГРН;
- установление охранных зон вокруг ООПТ с особым правовым режимом и их регистрация в ГЗК (ГКН) и ЕГРН;
- установление различных экологических требований и ограничений;
- установление различных платежей, в т.ч. компенсационных;
- установление ответственности за нарушение особого правового режима ООПТ.

Сложность управления особо охраняемых природных территорий также заключается в том, что объекты ООПТ могут относиться к разным категориям земель, и относиться к разным управленческим структурам. В таблице 2, представлены категории земель и находящиеся в них объекты ООПТ

Таблица 2

Категория земель	Функциональная зона, устанавливаемая соответствующим ведомственным кодексом	Объекты ООПТ
Земли населенных пунктов	Рекреационная зона	Природно-исторические парки Памятник природы
Земли лесного фонда	Защитные леса	Памятники природы Дендрологические парки и ботанические сады Природные парки
	Особо защитные участки леса	Природные заповедник Заказник Национальный парк Памятники природы Дендрологические парки и ботанические сады

		Природные парки
Земли водного фонда	Поверхностные водные объекты	Водные объекты или их части, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное значение
Земли особо охраняемых территорий и объектов	Земли особо охраняемых природных территорий	Государственный природный заповедник Государственный природный заказник Памятник природы Национальный парк Природный парк Дендрологический парк Ботанический парк
	Земли природоохранного значения Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов.	Национальный парк Природный парк Памятник природы
	Земли рекреационного назначения	Государственный природный заповедник Государственный природный заказник Памятник природы Национальный парк Природный парк
	Земли историко-культурного назначения	Государственный природный заповедник Государственный природный заказник Памятник природы Национальный парк Природный парк Дендрологический парк Ботанический парк
	Особо ценные земли	Государственный природный заповедник Государственный природный заказник Памятник природы Национальный парк

		Природный парк Дендрологический парк Ботанический парк
--	--	--

В настоящий момент большинство объектов учтены не в категории земель «особо охраняемых территорий и объектов», а в землях иных категорий земель, это можно объяснить тем что, при формировании этих объектов не были выполнены работы по переводу земель в категорию «особо охраняемые территории и объектов». Исходя из этого, напрашивается вывод что функции управления ООПТ не закреплены только за одним министерством. Основные функции управления особо охраняемых природных территорий возложены на Министерство природных ресурсов и экологии РФ, но так как ранее нами было отмечено, что объекты ООПТ могут относиться к разным категориям земель и к разным уровням власти, для большей наглядности уточним принципиальную схему полномочий управления ООПТ. (рис. 3)

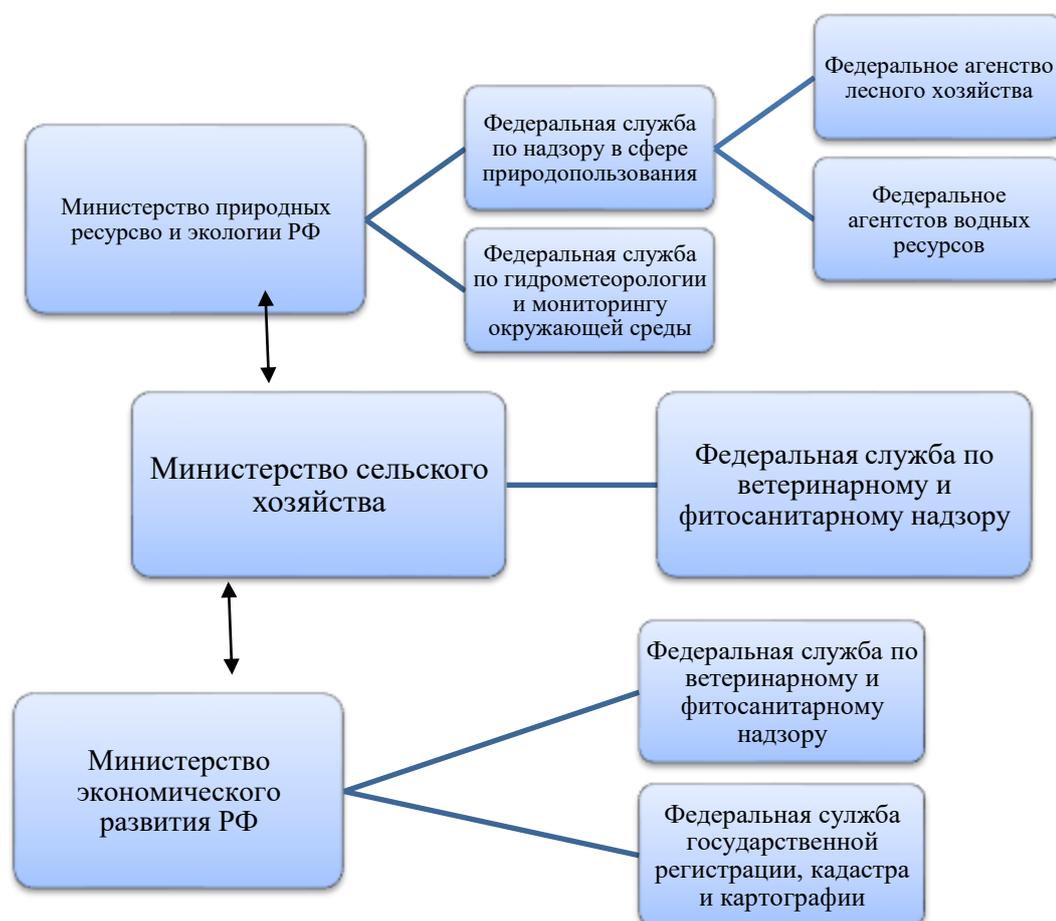


Рисунок 3. Схема полномочий управления ООПТ

Далее в субъектах РФ существуют местные органы власти (Министерства краевого значения, Областные департаменты или комитеты) имеющие свои особенные функции по управлению ООПТ, как правило они индивидуальны в каждом регионе. Проанализировав приведем общие полномочия:

1. Программ основных направлений деятельности в установленных сферах деятельности по области, в том числе государственных программ геологического изучения недр, воспроизводства минерально-сырьевой базы и рационального использования недр, в

том числе территориальные программы развития и использования минерально-сырьевой базы области; межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности; государственных программ области по использованию, восстановлению и охране водных объектов, находящихся в федеральной собственности, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере использования и охраны водного фонда; региональных программ по использованию и охране водных объектов или их частей, расположенных в области; региональных программ обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, в том числе гидротехнических сооружений, которые не имеют собственника или собственник которых неизвестен либо от права собственности на которые собственник отказался; региональных программ в области охраны атмосферного воздуха, в том числе в целях уменьшения выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, сокращения использования нефтепродуктов и других видов топлива, сжигание которых приводит к загрязнению атмосферного воздуха, и стимулирования производства и применения экологически безопасных видов топлива и других энергоносителей; научных, научно-технических и инновационных программ и проектов Тюменской области в установленных областях и сферах деятельности, организует проведение их экспертиз; региональных программ в области обращения с отходами; иных программ и проектов в соответствии с действующим законодательством по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента.

2. Порядка и условий использования геологической информации о недрах, владельцем которой является область

3. Порядка охраны территорий особо охраняемых природных территорий регионального значения Решений о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

4. Решений о создании и ликвидации особо охраняемых природных территорий регионального значения, об изменении границ и режима их особой охраны.

5. Порядка ведения Красной книги области.

6. Решений о создании охранных зон природных парков и памятников природы регионального значения и об установлении их границ.

7. Нормативов качества окружающей среды, содержащих соответствующие требования, нормы и правила не ниже установленных на федеральном уровне.

8. Предложений по экономическому регулированию и эффективному обеспечению природопользования и охраны окружающей среды.

9. Решений о резервировании источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

10. Перечня объектов, подлежащих региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов.

11. Порядка использования водных объектов в целях обеспечения защиты исконной среды обитания традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири Российской Федерации. и др.

Но не смотря на полномочия региональных властей, на сегодняшний день остаются открытыми вопросы, требующие решения:

- Отсутствие в большинстве регионов специализированных органов управления региональными ООПТ, наделенных соответствующими полномочиями (в первую очередь по осуществлению производства по делам о нарушениях режима);

- Развал системы государственного контроля за ресурсами (лесного, охотничьего), который ранее занимался, в том числе контролем на региональных ООПТ;

- Неучет региональных ООПТ или их режима в документах территориального планирования, материалах лесоустройства, разрабатываемых Лесных планах субъектов РФ, лесохозяйственных регламентах (в большинстве тех, которые доступны сейчас, в нарушение Лесного кодекса региональные ООПТ не отнесены к соответствующей категории защитных лесов);

- Сложности с созданием новых (а в некоторых регионах - и существованием) региональных ООПТ на федеральных землях.

Литература

1. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136 (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2017)
2. Федеральный закон №33 от 14.03.1995 (ред. от 3.08.2018г.) "Об особо охраняемых природных территориях"
3. Варламов А.А. Экономика и экология землепользования. Учебник, часть Формирование и обоснование объектов системы землепользования. Москва, ИД "Фолиум" 2015
4. Дубовик О.Л., Чолтян Л.Н. Экологическое право. Учебное пособие, 4-е издание. Москва, Изд-во "Проспект", 2018
5. Богданова О.В., Черных Е.Г., Кряхтунов А.В. Проблемы сохранения особо охраняемых природных территорий на примере памятника регионального значения. Международный сельскохозяйственный журнал Издательство: Редакция «Международного сельскохозяйственного журнала» (Москва) №2/2018. стр. 140-147

Literatura

1. Zemel'nyi kodeks RF ot 25.10.2001 № 136 (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.11.2017)
2. Federal'nyi zakon №33 ot 14.03.1995 (red. ot 3.08.2018g.) "Ob osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii"
3. Varlamov A.A. Ehkonomika i ehkologiya zemlepol'zovaniya. Uchebnik, chast' Formirovanie i obosnovanie ob"ektov sistemy zemlepol'zovaniya. Moskva, ID "Folium" 2015
4. Dubovik O.L., Choltyan L.N. Ehkologicheskoe pravo. Uchebnoe posobie, 4-e izdanie. Moskva, Izd-vo "Prospekt", 2018
5. Bogdanova O.V., Chernykh E.G., Kryakhtunov A.V. Problemy sokhraneniya osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii na primere pamyatnika regional'nogo znacheniya. Mezhdunarodnyi sel'skokhozyaistvennyi zhurnal Izdatel'stvo: Redaktsiya «Mezhdunarodnogo sel'skokhozyaistvennogo zhurnalA» (Moskva) №2/2018. str. 140-147