

# УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ ресурсного обеспечения устойчивого РАЗВИТИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

**В статье рассматривается состояние и проблемы ресурсного обеспечения функционирования особо охраняемых природных территорий как объектов государственного регулирования. Результаты исследования выделяют и раскрывают совокупность основных управленческих аспектов для создания условий устойчивого развития и возможности их реализации на основе частно-общественно-государственного партнерства.**

**Ц**елью исследования является рассмотрение возможностей создания условий устойчивого развития как основополагающего принципа развития России. Основной задачей исследования является выделение и раскрытие совокупности основных управленческих аспектов для создания условий устойчивого развития, в том числе оценка возможности их реализации на основе частно-общественно-государственного партнерства.

Природа и её богатства являются национальным достоянием, которые служат первоисточником для развития производительных сил и увеличения экономического потенциала страны, решения социальных проблем народа России. Эффективность этого естественного источника обеспечивают организационные, правовые, экономические, воспитательные меры, направленные на обеспечение ее должного качества, сохранения благоприятности окружающей природной среды. В этой связи взаимоотношения человека и общества с окружающей природной средой заслуживают самого пристального внимания. Данные вопросы широко обсуждаются и находят подтверждение актуальности на всех уровнях взаимодействия: каждое государство реализует свою политику в области охраны окружающей природной среды, вырабатываются общие

**Л.В. Салова\***,  
кандидат  
экономических наук,  
доцент кафедры  
«Менеджмент»,  
Владивостокский  
государственный  
университет  
экономики и сервиса



международные принципы и механизмы ее сохранения и устойчивого развития.

Реализация принципов устойчивого развития осуществляется, в том числе, через создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ), которые являются подсистемой объекта (региона) в контексте государственного регулирования и объектом в контексте регионального управления. Выделение ООПТ позволяет решать как целый комплекс природоохранных задач национального масштаба, так и отдельные задачи экологического и социально-экономического характера в регионах, городах и местностях. Создание ООПТ обеспечивает сохранение ресурсов, в том числе уникальных и невозполнимых, их ценность в современном мире постоянно возрастает, что позволяет рассматривать ООПТ как регулирующую ресурсосберегающую систему.

Значительные перемены в российском обществе, изменения в законодательной базе, реформа административной системы, кризисные явления в экономике и финансовой

\* Адрес для корреспонденции: [lstar24@yandex.ru](mailto:lstar24@yandex.ru)

сфере определяют необходимость совершенствования системы управления российскими особо охраняемыми природными территориями.

Рассмотрим взаимозависимую совокупность следующих основных управленческих аспектов ресурсного обеспечения функционирования ООПТ.

#### 1. Нормативно-правовое обеспечение.

Основополагающим правовым документом, предопределяющим появление особо охраняемых природных территорий, является Конституция Российской Федерации, которой в части ст. 42 определено право человека на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. В соответствии с соблюдением основного права человека – гражданина Российской Федерации разработан ряд федеральных нормативных актов, призванных обеспечить выполнение конституционных прав.

В Экологической доктрине Российской Федерации [1] определено, что устойчивое развитие страны, высокое качество жизни и здоровья ее населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды. Для этого необходимо формировать и последовательно реализовывать единую государственную политику в области экологии, направленную на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и восстановление природных систем должно быть одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

#### Ключевые слова:

особо охраняемые  
природные  
территории,  
устойчивое развитие

Основным документом, регулирующим отношения в части охраны окружающей среды является № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [2], которым обеспечивается, в том числе выполнение права человека, закрепленного Конституцией Российской Федерации.

Соблюдение качественного состояния окружающей природной среды и ее многообразия регулируется № 52-ФЗ «О животном мире» [3]. Закон регулирует отношения в области охраны и использования животного мира, а также в сфере сохранения и восстановления среды его обитания в целях обеспечения биологического разнообразия, устойчивого использования всех его компонентов, создания условий для устойчивого существования животного мира, сохранения генетического фонда диких животных и иной защиты животного мира как неотъемлемого элемента природной среды.

Кроме того, вопросы соблюдения качественного состояния окружающей природной среды регулирует № 133-ФЗ «Земельный кодекс» [4], определяющий приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед ее использованием как средства производства, приоритет охраны жизни и здоровья человека перед затратами на ее обеспечение, приоритеты сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий.

Одним из важных нормативных актов, регулирующих отношения в части охраны и использования окружающей природной среды, является № 200-ФЗ «Лесной кодекс» [5], в котором закреплены основные принципы обеспечения многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения



потребностей общества в лесах и лесных ресурсах с учетом их глобального экологического значения.

Закрепление категорий, а также статуса особо охраняемых природных территорий, режимов природопользования нашло отражение в № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» [6]. Закон регулирует отношения, возникающие в связи с использованием, развитием и охраной природных лечебных ресурсов как в пределах указанных особо охраняемых природных территорий, так и расположенных вне их границ, которые являются национальным достоянием народов Российской Федерации, предназначены для лечения и отдыха населения и относятся, соответственно, к особо охраняемым природным объектам и территориям, имеющим свои особенности в использовании и защите. Некоторые задачи, выполняемые ООПТ, нашли отражение в № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» [7], который регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Закон направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Закон определяет возможности реализации прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды оби-

тания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры.

Основопологающим нормативным актом, регулирующим деятельность непосредственно особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации, является № 33-ФЗ «Об особо охраняемых территориях» [8], которым определяется понятие, категории и виды особо охраняемых природных территорий, органы управления и контроля в области их организации и функционирования, ответственность за нарушения режима природопользования, правила международного договора. Закон устанавливает общие положения основных категорий ООПТ, цели и задачи их создания и функционирования, порядок образования, установления режимов природопользования, особые правовые положения деятельности.

На уровне субъектов РФ и местных уровня разработаны региональные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность ООПТ в соответствии с федеральным законодательством и уточнением региональной и местной специфики в соответствии с правами, предоставленными федеральным законодательством.

## *2. Информационно-аналитическое обеспечение.*

Основные функции по учету ООПТ осуществляются через ведение Государственного Кадастра особо охраняемых природных территорий, который включает основные сведения, в том числе статус территории, географическое положение и границы, режимы природопользования, эколого-просветительской, научной, экономической, исторической и культурной ценности.



Государственный кадастр ООПТ ведется в целях оценки состояния природно-заповедного фонда, определения перспектив развития сети данных территорий, повышения эффективности государственного контроля соблюдения соответствующего режима, а также учета данных территорий при планировании социально-экономического развития регионов. Порядок ведения государственного кадастра ООПТ устанавливается Правительством Российской Федерации. В рамках полномочий и ответственности субъектов РФ также формируется информация о составе и структуре ООПТ федерального значения, а также ведется учет объектов регионального уровня и местного значения. Между тем следует отметить, что если об объектах федерального уровня существуют специализированные информационные ресурсы, где размещены сведения об объектах федерального уровня – заповедниках, национальных парках, государственных природных заказниках, то на региональном уровне такая информация представлена в крайне ограниченном виде. В единичных случаях можно отметить существование информационных ресурсов, созданных как администрациями, осуществляющими управление ООПТ, так и общественными организациями, занимающимися охраной окружающей среды, пропагандирующими экологическое образование, организующими деятельность в сфере экологического туризма и др. Несмотря на представленность данных информационных ресурсов, можно отметить их разобщенность – так, например, поиск данных ресурсов в Internet возможен только через поисковую строку поисковых серверов. Также нужно отметить, что представленные данные, как правило, содержат только первичную и ограниченную информацию об объ-



екте, что затрудняет получение полной информации о возможностях и потенциале особо охраняемой природной территории.

### 3. Финансовое обеспечение.

Согласно закону «Об особо охраняемых природных территориях» [8] финансирование деятельности ООПТ осуществляется через закрепленные законом источники финансирования, к которым относят средства федерального, регионального, местного бюджетов, средства внебюджетных фондов, средства международных общественных природоохранных организаций, доходы от собственной деятельности.

Законодательством РФ определены два основных возможных источника финансирования природоохранных и экологических мероприятий, связанных с деятельностью, наносящей вред окружающей среде. Это плата за негативное воздействие на окружающую среду, а также штрафы и суммы по искам о возмещении вреда окружающей среде [1].

Ежегодно законами о Федеральном бюджете устанавливается повышающий коэффициент по этим платежам. В настоящее время Бюджетным кодексом утверждено следующее распределение платы за негативное воздействие: федеральный бюджет – 20 %, бюджет субъекта Федерации – 40 %, остается в местном бюджете – 40 %.

Согласно Бюджетному Кодексу РФ, штрафы и суммы по искам о возмещении вреда окружающей среде подлежат зачислению в местные бюджеты по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. В законах о Федеральном бюджете ежегодно прописывается, что суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде, также зачисляются в местные бюджеты и являются источником дохода. Финансирование за счет средств бюджетов различных уровней определяется законом о бюджете, которым закрепляется строка бюджета, по которой осуществляется целевое финансирование природоохранных мероприятий и, в том числе, функционирование особо охраняемых природных территорий.

Расходы на охрану окружающей среды, начиная с 2005 г, Федеральный Закон о бюджетной классификации относит к разделу функциональной классификации расходов бюджетов 0600 «Охрана окружающей среды». Этот раздел включает подразделы: 0601 «Сбор и удаление отходов и очистка сточных вод»; 0602 «Охрана растительных и животных видов и среды их обитания»; 0603 «Прикладные научные исследования в

области охраны окружающей среды»; 0604 «Другие вопросы в области охраны окружающей среды».

Здесь следует отметить, что на федеральном уровне целевое финансирование природоохранной деятельности в целом и функционирования ООПТ можно оценить через размер планируемых расходов и соотнести эти суммы с другими статьями бюджетных расходов и общей суммой расходов бюджета. Как показывает практика, эти расходы определены в суммах, размер которых не покрывает значительную часть потребности в финансировании из-за приоритетности других расходов, а также из-за дефицита бюджета.

На уровне же субъектов РФ и на местных уровнях, как правило, ООПТ упоминаются лишь в общем разделе природоохранных мероприятий, а во многих случаях вообще не учитываются. Таким образом, можно сделать вывод, что бюджетное финансирование хотя и является условно постоянным источником финансирования деятельности ООПТ, на практике не покрывает их потребности. Одним из дополнительных источников финансирования являются средства экологических бюджетных фондов, которые осуществляют целевое финансирование природоохранных и экологических мероприятий.

Для преодоления противоречий в формировании бюджетных расходов на природоохранную и экологическую деятельность выработан некоторый опыт в развитии внебюджетных схем финансирования через развитие межотраслевых комплексных экологических программ. Как показывает опыт, участниками такого финансирования являются средства бюджетных фондов и средств предприятий, реализующих крупные региональные инвестиционные проекты.

Финансирование, осуществляемое за счет средств международных природоохранных организаций, в конце XX века действительно внесло существенный вклад в развитие деятельности особо охраняемых природных территорий в Российской Федерации. Между тем, в настоящее время, когда Россию рассматривают как полноправного участника международного сообщества, этот источник практически исчерпал себя вследствие изменения ориентиров и приоритетов этих организаций в пользу других, развивающихся государств.

Также федеральным законодательством определен еще один источник финансирования деятельности ООПТ – доходы от собственной деятельности, к которым относятся доходы от научной, рекреационной, природоохранной, просветительской, рекламно-издательской деятельности. В развитии



собственных источников финансирования заложен огромный потенциал, поскольку ресурсы ООПТ все более востребованы обществом. Между тем остаются нерешенными проблемы организации эффективной деятельности с целью получения доходов. Основными проблемами низкой эффективности в получении доходов от собственной деятельности являются: отсутствие квалифицированных кадров, недоступность инвестиций, низкая информационная и маркетинговая активность, неразвитость объектов инфраструктуры, отсутствие выстроенных сервисных технологий и др.

В целом можно отметить, что финансовое обеспечение деятельности ООПТ – это трехсторонний процесс. С одной стороны, на федеральном уровне созданы возможности для субъектов Федерации и местного управления. С другой стороны – отмечен нереализованный потенциал возможностей в формировании источников финансирования на региональном и местном уровне. С третьей – практически не использованы возможности получения доходов непосредственно от деятельности, осуществляемой на особо охраняемых природных территориях.

#### 4. Кадровое и управленческое обеспечение.

Для того, чтобы значительно повысить эффективность менеджмента на особо охраняемых природных территориях, требуются развитие и укрепление профессиональных способностей и компетенций персонала и управленческих структур.

Круг новых проблем, встающих перед менеджерами ООПТ, расширяется и усложняется, а для их решения необходимы умения и навыки, что требует новых решений в части кадровой политики. Для совершенствования организационного развития ООПТ важно обеспечить систему преемственности поколений, привлекая к этой деятельности молодежь, создавая возможности для развития, продвигая привлекательность и жизнеспособность.



способность карьеры в сфере управления ООПТ, показывая возможности организации предпринимательских структур для популяризации и продвижения продукции и услуг ООПТ.

##### *5. Инфраструктурное и институциональное обеспечение.*

Под институтами, регулирующими деятельность ООПТ, понимается совокупность государственных органов, осуществляющих государственный контроль и государственное управление в области их организации и функционирования. Полномочия институтов распределены в уровнях ответственности, определенной федеральным, региональным и местным законодательством.

На федеральном уровне основные функции по управлению ООПТ федерального значения осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии РФ. При этом, в недавнем прошлом Председателем Совета Федераций РФ сделано заявление о «необходимости создания Федерального агентства по особо охраняемым территориям, специально уполномоченного осуществлять управление ими».

В рамках делегирования полномочий основные функции по управлению ООПТ регионального значения осуществляют органы исполнительной власти субъектов Федерации, как правило, в каждом регионе РФ созданы Управления природных ресурсов и охраны окружающей среды при администрации региона. Органы местного управления осуществляют управление и контроль в области организации и функционирования ООПТ местного значения.

Слово «инфраструктура» обозначает основание, фундамент, внутреннее строение экономической системы, ее функционирование, динамизм и равновесие, обеспечиваемые

деятельностью общественных и рыночных институтов. Каждый из них представляет собой специализированную организацию, которая действует в рамках особого рынка, эти институты связаны между собой и находятся в зависимости друг от друга. Любая инфраструктура, как экономическая категория, обязательно предполагает наличие некоторого «основного» процесса, по отношению к которому материально-вещественные и трудовые ресурсы, а также организационно-правовые формы деятельности являются вспомогательными, составляя содержание этой инфраструктуры. Под инфраструктурным обеспечением понимается совокупность специализированных организаций (объектов, институтов), помогающих разработке государственной политики в области организации и функционирования ООПТ.

Совпадение целей организаций инфраструктуры и институтов государственного регулирования обеспечивает формирование поля для общественно-государственного партнерства в обеспечении устойчивого развития ООПТ и способствует возникновению эффектов синергии.

##### *6. Научно-методическое обеспечение.*

Научно-методическое обеспечение деятельности ООПТ является одним из важнейших условий их успешного функционирования. В основном, научно-методический аппарат накоплен в области экологического и биологического мониторинга, природопользования и т.п. При этом экономический аспект реализуется через разработку экологических программ страны, региона включением в разделы программ социально-экономического развития городов и местностей.

Таким образом, частно-общественно-государственное партнерство в области обеспечения условий устойчивого развития ООПТ является выгодным для всех сторон. Причинами, инициирующими участие всех сторон партнерства в этом процессе, являются следующие.

Для органов государственной сферы управления:

- необходимость в осуществлении основных функций государства по обеспечению прав граждан на качественную окружающую среду;
- ограниченность бюджетного финансирования в сфере охраны природы и развития ООПТ;
- необходимость повышения воспроизводства, обеспечения населения качественными товарами и услугами, являющимися основой для повышения общественного благосостояния.

Для представителей делового сообщества:

- возможность получения доступа к уникальным ресурсам ООПТ;
- возможность создания уникальных товаров и услуг, их продвижение на рынке, удовлетворение спроса, имеющего высокий потенциал и др.

Для представителей образования и науки:

- возможность использования ресурсов ООПТ как базы для выстраивания образовательных программ подготовки кадров, проведения исследований;
- возможность создания разработок для дальнейшего трансфера технологий в рыночную среду и др.

Для рыночных агентов:

- возможность расширения спектра оказания инфраструктурных услуг;
- возможность получения дополнительных доходов от существующих и вновь созданных хозяйствующих субъектов;
- возможность от роста доходов и экономического благосостояния населения и др.

Для общественных и профессиональных организаций:

- возможность осуществления контроля использования ресурсов ООПТ;
  - возможность участия в информационном обмене, повышении экологической грамотности населения;
  - возможность решения глобальных и частных экологических задач по сохранению качества окружающей природной среды и др.
- Таким образом, частно-общественно-государственное партнерство в сфере ресурсного обеспечения устойчивого развития ООПТ позволяет учесть интересы всех заинтересованных сторон, выстроить механизмы, стимулирующие инновационную и предприни-

мательскую среду, повысить качество жизни человека и среды его обитания, создать основу для устойчивого развития особо охраняемых природных территорий.

### *Литература*

1. Об одобрении Экологической доктрины Российской Федерации // Распоряжение Правительства РФ №1225-р от 31.08.2002г. [<http://www.consultant.ru>] / СПС «Консультант Плюс».
2. Об охране окружающей среды от 10.01.2002 №7-ФЗ [<http://www.consultant.ru>] / СПС «Консультант Плюс».
3. О животном мире от 22.03.1995 №52-ФЗ [<http://www.consultant.ru>] / СПС «Консультант Плюс».
4. Земельный кодекс от 25.10.2001 №136-ФЗ [<http://www.consultant.ru>] / СПС «Консультант Плюс».
5. Лесной кодекс от 08.11.2006 №200-ФЗ [<http://www.consultant.ru>] / СПС «Консультант Плюс».
6. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах от 23.02.1995 №26-ФЗ [<http://www.consultant.ru>] / СПС «Консультант Плюс».
7. Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации от 24.05.2002 №73-ФЗ [<http://www.consultant.ru>] / СПС «Консультант Плюс».
8. Об особо охраняемых природных территориях от 15.02.1995 №33-ФЗ [<http://www.consultant.ru>] / СПС «Консультант Плюс».



L.V. Salova

## RESOURCE MANAGEMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF PROTECTED AREAS

The current state of resource management of protected natural territories as objects of state regulation are analysed. The results of the study revealed a set of core management

issues to create conditions for sustainable development and their feasibility based on public-private partnership.

**Key words:** protected areas, sustainable development