

*Ю.В. Волков*

**ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ**

*Учебное пособие для студентов географического факультета*

Саратов 2011

Волков Ю.В.

Основные понятия территориальной охраны природы. Учебное пособие. — Саратов, 2011 — 33 с.

Учебное пособие представляет собой краткое изложение фундаментальных основ территориального аспекта охраны природы. Рассматривается соотношение, содержание базовых понятий: сеть ООПТ, система ОПТ и природно-экологический каркас. Особое внимание уделено специфике сложившихся представлений в отношении данных понятий. Показано их своеобразие общие и различные функциональные задачи. Дан обзор некоторых современных организационно-правовых проблем территориальной охраны природы федерального и регионального уровня.

Для студентов географического факультета по специальностям «Природопользование», «География», а также специалистов природоохранных организаций и ведомств.

Рекомендует к печати:

Кафедра физической географии и ландшафтной экологии географического факультета Саратовского государственного университета

## Введение

Идея создания охраняемых (особо охраняемых) природных территорий возникла в разных странах во второй половине XIX века. Быстрое, неконтролируемое освоение обширных территорий на западе США привело к осознанию необходимости организации в 1872 году первого национального парка – Йеллоустонского – территории с особым статусом, где была запрещена любая хозяйственная деятельность. В староосвоенных странах Европы, в связи с бурной индустриализацией, возникли общественные организации и государственные структуры, занятые выявлением и заповеданием наиболее живописных ландшафтов, территорий с уникальными природными объектами (горными породами, формами рельефа, флорой и фауной и т.д.).

Идея поиска и сохранения т.н. «памятников природы» была сформулирована А. фон Гумбольдтом ещё в первой половине XIX века. В России охраняемые территории с уникальными видами флоры и фауны, ценными лесами, минералами были выделены в качестве заповедников, заказников в конце XIX века, и особенно активно данный процесс наблюдался в первые десятилетия советской власти.

Таким образом, идея особо охраняемых природных территорий (ООПТ) в разных странах мира существует, в современном понимании, более столетия и в настоящее время реализована в формах «национального парка», «памятника природы», «заповедника», «биосферного резервата» и прочих категориях охраняемых природных территорий (т.е. территориальной охране природы).

По мере увеличения населения мира, нарастания антропогенного (техногенного) давления на природную среду, все более актуальной становится необходимость резервирования относительно слабо освоенных территорий, создания своеобразного фонда природных, полуприродных экосистем на глобальном, региональном и локальном уровнях. Эта задача не совсем согласуется с узкими рамками «классического» подхода к организации ООПТ. Доминантной задачей в нем ставится «консервационно-эталонное» направление. Следовательно, в этом ключе организация ООПТ не решает природоохранных проблем, например, в староосвоенных регионах. Поэтому необходимость дальнейшего развития институтов территориальной охраны природы, в частности, в научно-методическом и организационно-правовом аспектах не вызывает сомнений. Это подтверждается наличием целого ряда публикаций последних лет, обращающихся к различным аспектам природоохранной проблематики.

В данном учебном пособии рассматриваются основные научно-методические подходы и понятия, существующие в территориальной охране природы, а также организационно-правовые проблемы, имеющиеся в современной России и Саратовской области.

При подготовке учебного пособия автором были использованы различные отечественные и зарубежные литературные источники, а также практический опыт, приобретенный в процессе полевых работ на ООПТ различных категорий.

Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского

## 1. От представлений о сети ООПТ к системе ОПТ и природно-экологическому каркасу

Наиболее важным в научно-методическом плане является понятийно-терминологический аппарат, служащий показателем развития концептуальных положений.

В природоохранной сфере, в публикациях, обсуждающих терминологический и понятийный аппарат, наиболее заметным представляется появление, наряду с давно существующим и законодательно закрепленным понятием «особо охраняемых природных территорий», введенным в оборот в 70-ые годы прошлого века Н.Ф. Реймерсом и Ф.Р. Штильмарком, понятия «охраняемой природной территории» (ОПТ) - без слова «особо». Обращает на себя внимание тот факт, что некоторыми исследователями не делается четких различий между двумя этими понятиями, они используются как синонимы, либо одно замещает другое без соответствующих пояснений.

Н.А. Соболевым отмечается, что в ООПТ «... природопользование и управление состоянием природных объектов регламентируются специальными нормативными актами (а не на общих основаниях), установлен специальный режим природопользования, включающий полное или частичное, постоянное или временное ограничение природопользования, а в ряде случаев - применение специальных приемов природопользования или проведение восстановительных мероприятий», а ОПТ представляют собой территории, где «...режим ограничений природопользования разработан не специально, а по шаблону, а границы в ряде случаев определяются по общим нормативам...». Следовательно, Н.А. Соболевым предлагается разделение двух понятий по юридическому статусу, способу назначения ограничений. А.М. Гареевым и А.Ф. Нигматуллиным подчеркивается «консервационное направление», характерное по их мнению для ООПТ, имеющих установившийся юридический статус и классификацию, «где функции охраны находятся на первом месте, и поэтому в них поддерживается особо строгий режим». Таким образом, согласно указанным авторам особый юридический статус и превалирование функции охраны над всеми остальными функциями являются отличительными чертами ООПТ.

В проекте концепции системы охраняемых природных территорий, предложенной Всемирным фондом дикой природы ОПТ это «природные

территории/акватории, выделенные в целях охраны природы, для которых строго определены и четко регламентированы формы и способы использования природных ресурсов», а ООПТ это «ОПТ, подпадающие под юрисдикцию Закона РФ «Об особо охраняемых природных территориях»».

Учитывая выше приведенные определения, можно выделить несколько важных моментов, указывающих на расхождение между понятиями ООПТ и ОПТ, прежде всего, в функциональном и законодательном плане (рис. 1).

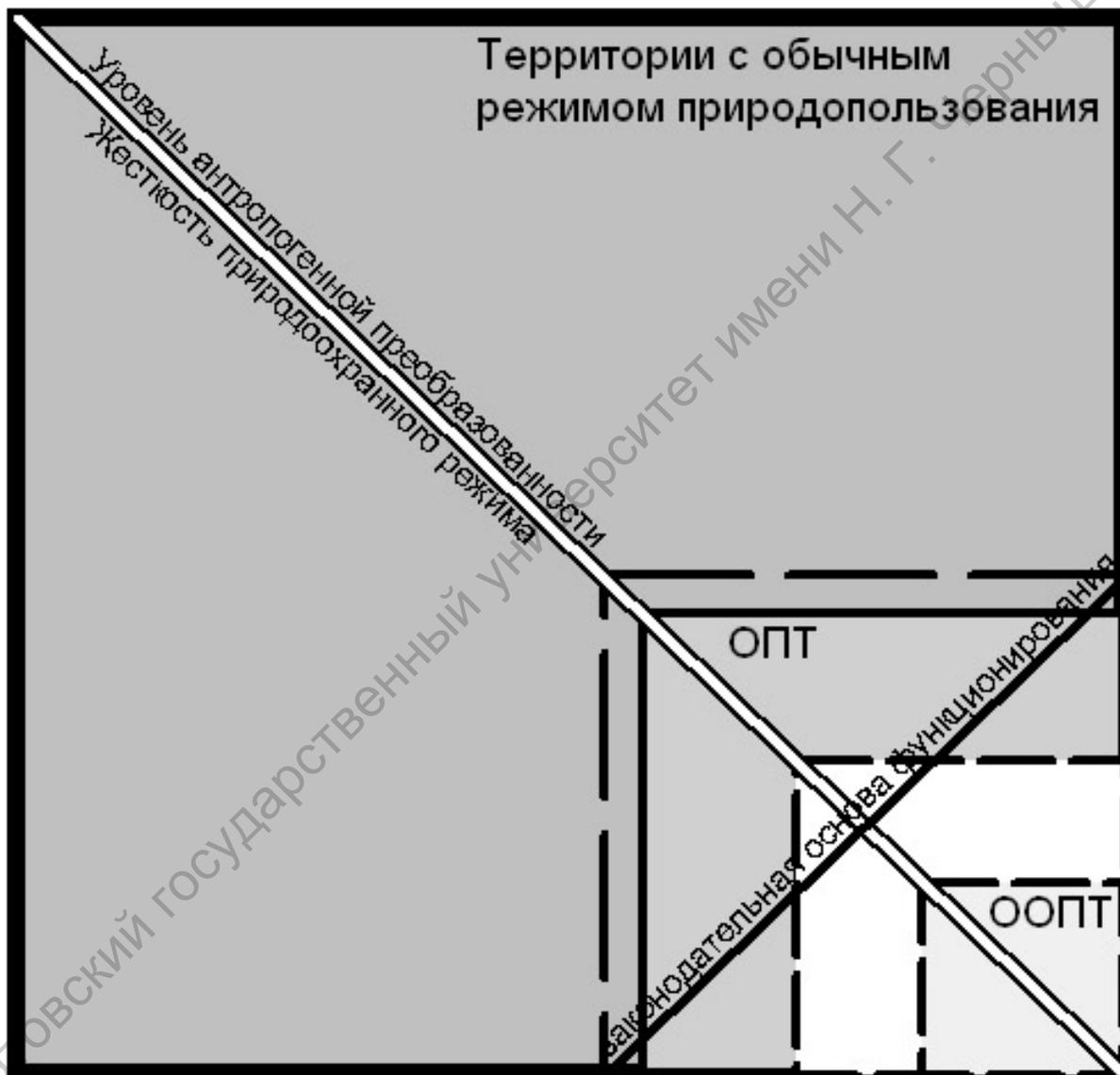


Рис 1. Соотношение понятий ОПТ и ООПТ

В функциональном смысле в ООПТ доминирует природоохранная функция, следовательно, возрастает роль природоохранного режима и предъявляются высокие требования к уровню антропогенной преобразованности (сохранности) территории. В ОПТ занимающих промежуточное положение между ООПТ и

территориями с обычным режимом природопользования доминирующей функцией является обеспечение экосбалансированного «мягкого» природопользования, сопровождающегося возможными реабилитационными и реставрационными мероприятиями. В данном случае будут снижаться требования к уровню антропогенной преобразованности территорий.

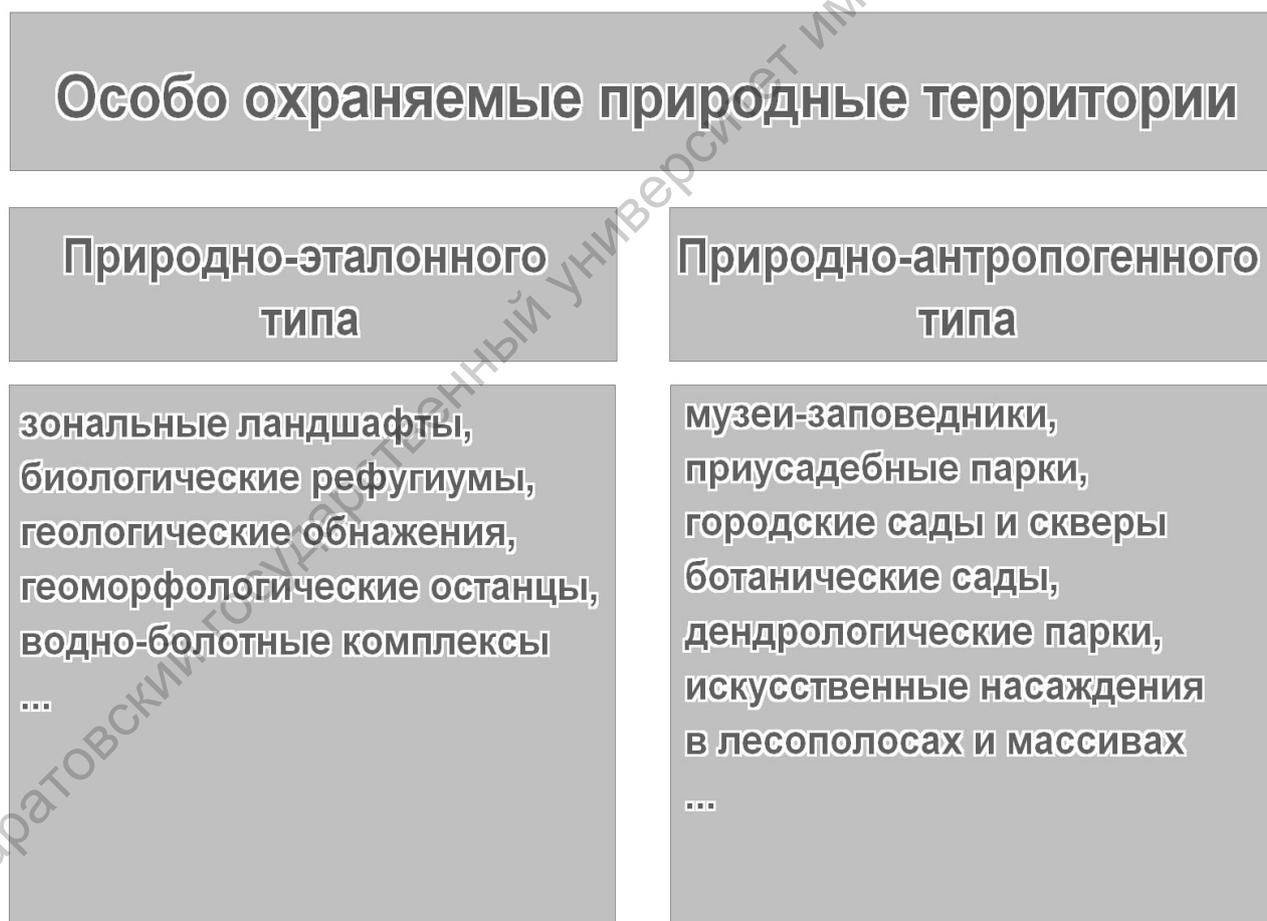
С точки зрения законодательной основы функционирования ООПТ и ОПТ, обратим внимание на определенно общий характер законодательной базы для ОПТ и территорий с обычным режимом природопользования.

Главной особенностью характеризующей соотношение ОПТ и ООПТ – отсутствие четкой границы. Граница между ОПТ и освоенными территориями терминологически достаточно четко определена. Здесь возможна односторонняя связь. К примеру, в ОПТ возможен прирост площадных показателей за счет территорий с обычным режимом природопользования. В тоже время терминологическая граница между ОПТ и ООПТ размыта, происходит взаимопроникновение двух понятий.

Чем обусловлено появление более общего понятия ОПТ, без подчеркивания «особого» режима охраны? Как нам представляется, нарастанием общественной (и государственной) потребности тотального резервирования более или менее «природных» и «полуприродных» земель в хозяйственно освоенных регионах среди «культурных», а чаще, «акультурных» ландшафтов. Ведь само понятие ООПТ возникло в период начальной рефлексии проблемы «экологически сбалансированного фонда земель» в период зарождения идей «пределов роста» цивилизации и необходимости «устойчивого развития территории».

Этот период, охватывающий временной отрезок с 50 по 90-ые годы XX века, для которого характерно скорее «объектное», «компонентное», нежели собственно «территориальное», «ландшафтное» землеохранение. Особо охраняемыми территориями – «памятниками природы» объявлялись как целые территории, так и отдельные элементы и компоненты природного и культурного ландшафта – геологические и гидрологические объекты, ботанические и фаунистические резерваты, ландшафтно-архитектурные и санаторно-оздоровительные объекты и их свойства и пр. Данный «объектно-точечный» подход страдал несистемностью в организации ООПТ, как правило, был скорее компонентно-биогеографическим, нежели ландшафтным, особенно при организации заповедников. Тем не менее, широкая объектно-разнокачественная трактовка ООПТ была закреплена в Федеральном законе об ООПТ от 14.03.1995г., и ныне действует в нашей стране.

Существующая, широкая трактовка понятия ООПТ отражает определенную специфику отечественных ООПТ. На региональном уровне данная специфика усиливается возможностью организации практически бесконечного многообразия категорий ООПТ. Таким образом, Российские ООПТ ныне представляют собой разнокачественные объекты, территории/акватории, которые можно, с известной долей условности отнести по происхождению охраняемого объекта к двум крупным группам: природно-эталонные и природно-антропогенные. Некоторые примеры подобных объектов представлены на рис. 2. В данном случае под природно-эталонными объектами понимаются природные комплексы с достаточно высоким уровнем сохранности, а также их компоненты «созданные» природой, т.е. являющиеся естественным проявлением природных процессов. Под природно-антропогенными объектами понимаются объекты преимущественно созданные деятельностью человека, в которых доля участия человека высока, либо доминирует над природными процессами.



**Рис. 2. Основные типы ООПТ, охраняемые российским законодательством**

Между тем, необходимость более системного осмысления сути ООПТ, как упоминалось выше, обусловило появление понятия ОПТ, как любой территории, требующей природоохранного статуса и понимаемой как альтернатива территории,

активно включенной в хозяйственный оборот. Можно сказать, что ОПТ стала синонимом территории, выведенной из интенсивного хозяйственного использования и оберегаемой от подобного использования в дальнейшем. По сути, это земли «экологического фонда» на разных уровнях землепользования: глобальном, региональном и локальном. Соответственно, в отечественном природоохранении наметился переход от представлений о «сети объектно-компонентных ООПТ» к «системе ОПТ». Появилось понятие «система ОПТ (ООПТ)», что собственно означает *переход к этапу системно-ландшафтного понимания проблем образования и поддержания ООПТ всех территориальных рангов.*

Начиная с конца 70-х годов XX века, разрабатывается концепция территориальной охраны природы, предполагающая создание систем ООПТ различного иерархического уровня. По Н.Ф. Реймерсу, система ООПТ – это определенное «сочетание природных (особо) охраняемых природных территорий (заповедников, заказников и др.) с эксплуатируемыми участками (полями, городами и т.п.), обеспечивающее поддержание экологического равновесия в пределах крупного региона». В основных положениях данной концепции система ООПТ рассматривается, как некий заключительный этап организации сети ООПТ. Система ООПТ должна содержать целый комплекс специфических структурно-функциональных свойств, нехарактерных для сети ООПТ. Главной предпосылкой развития данной концепции стала необходимость преодолеть недостатки компонентного биогеографического подхода к организации ООПТ, господствующего в практике заповедного дела. Компонентный, как правило, биогеографический подход перестал удовлетворять возросшим требованиям к охране природы, в особенности в староосвоенных регионах. Многие авторы подчеркивают, что перед новым – системным ландшафтно-экологическим подходом стоят задачи по преодолению «островного» эффекта и вещественно-энергетического разрыва между объектами сети ООПТ. Подчеркивается необходимость придания системности объектам сети ООПТ, как части ландшафтной системы более крупного уровня. В этом случае учет основных, базовых свойств вмещающего ландшафтного выдела становится принципиальным. Отдельная ООПТ как часть общей системы ООПТ

*должна обладать ландшафтной целостностью, достаточной крупностью и автономностью и, в тоже время, иметь соответствующие вещественно-энергетические связи с такими же по функциональному назначению территориями.*

Следовательно, при создании ООПТ необходимо стремиться к достижению оптимальной структуры природоохранной территории, ориентируясь не столько на охрану конкретного объекта, сколько на обеспечение системных качеств. При этом ООПТ должна занимать доминирующее положение, соотносящиеся по масштабам влияния с окружающими, интенсивно используемыми территориями.

Исключительно важным обстоятельством, обозначенным некоторыми исследователями, следует считать, пространственную взаимосвязь, территориальную непрерывность особо охраняемых природных объектов. Однако практическая реализация данного положения представляется непреодолимой в староосвоенных регионах России, особенно в сильно распаханых лесостепной и степной зонах. Высокая степень сельскохозяйственной освоенности не позволяет обеспечить все необходимые для территориальной взаимосвязи условия. В большинстве случаев связи между сохранившимися природными объектами разрушены, либо существенным образом трансформированы. Примером могут служить небольшие фрагменты участков целинных степей в Саратовском Заволжье, между которыми десятки и сотни километров сельхозугодий.

Итак, несмотря на то, что формирование представлений о системе ООПТ началось более 30 лет назад, реализация на практике ландшафтно-территориального подхода к организации ООПТ как системы, по-прежнему, затруднена. Прежде всего из-за сложившихся традиций природопользования, высокой степени хозяйственной освоенности территорий отдельных регионов, устоявшейся природоохранной практики. Поэтому в сельскохозяйственных семиаридных регионах целесообразно рассматривать систему ООПТ (ОПТ) как

***один из способов (видов) адаптации (оптимизации) природопользования, направленного в сторону сохранения и восстановления (реставрацию, реабилитацию) природных ландшафтов их компонентов, с целью поддержания экологического равновесия на локальном, региональном или макрорегиональном уровнях.***

Подобный подход позволяет включать в традиционный набор природно-заповедного фонда не только эталонные (сохранившиеся) участки ландшафта, но и хозяйственно преобразованные, обеспечивая тем самым его целостность, пространственную сопряженность, а также другие необходимые системные параметры, а именно целостность, достаточную крупность и автономность. Данный подход подразумевает менее жесткий (запретительный) природоохранный режим, в системе ООПТ.

Итак, анализ литературы выявил все более растущий интерес к поиску оптимальных категорий и форм ООПТ, отвечающим современным природоохранным задачам\*.

Ряд авторов подчеркивает, что организация полноценной системы ООПТ базируется на опорных (ключевых) узлах, которыми являются эталонные природные комплексы, занимающие крупные таксономические единицы ландшафтной структуры территории. Поэтому степень эволюционного развития сети ООПТ, её структурно-функциональное соответствие к системе ООПТ следует оценивать и по наличию крупных узловых элементов системы, т.е. отдельных эталонных ООПТ.

Практически одновременно с возникновением понятия «система ООПТ» в отечественной научной и специальной литературе, прежде всего, в сфере градостроительного проектирования, районной планировки стало часто встречаться понятие «природный каркас территории». Истоки появления «каркасного подхода» связывают с идеей оптимальной организации городского пространства, возникшей еще в XVIII веке. В зарубежной литературе данному понятию терминологически близка «экологическая сеть» (ecological nets или ecological network). Впрочем, экологическая сеть некоторыми исследователями также отождествляется и с системой ООПТ.

Наиболее часто используемыми словосочетаниями в отечественной литературе, обозначающими каркасный подход являются: экологический каркас, природный каркас, ландшафтно-экологический каркас, природно-экологический каркас. Многими исследователями наиболее существенным свойством экологического каркаса считается его экосистемная и ландшафтная самодостаточность, а его главной функцией является поддержание экологического баланса территории.

Важным моментом, на котором следует остановиться – это анализ соотношения понятий «система ООПТ (ОПТ)» и «природно-экологический каркас». В районно-планировочной литературе система ОПТ состоит из ООПТ (природно-заповедные территории) и других охраняемых территорий (зеленые зоны, рекреационные зоны, ресурсно-промысловые территории и др.). В целом система ОПТ – это «природный каркас» территории, а природно-заповедные территории (ООПТ) – её «природное ядро». Под «природным каркасом» в районной планировке

---

\* Наиболее последовательные и широкомасштабные исследования в этом направлении в степном регионе проводятся Институтом степи УрОРАН под руководством член-корр. РАН А.А. Чибилёва).

В.В. Владимиров понимает «систему, обладающую наибольшей экологической устойчивостью (условиями лесовозобновления, разнообразием биогеоценозов, повышенной мозаичностью ландшафта, обеспечением условий миграции животных и т.д.)» и выполняющую «средозащитные, компенсирующие и saniрующие функции». При этом «ядром природного каркаса» тот же автор считает не просто отдельные ООПТ, а их систему, где площадь, занимаемая системой ООПТ в освоенных районах, должна соответствовать площади природного каркаса в целом.

Обобщая представления архитекторов-планировщиков о природном каркасе территории, отметим, что его выделение предлагается на основе анализа функционального использования территории. В районно-планировочном подходе природный каркас это часть территории, относительно слабо освоенная хозяйственной деятельностью, без анализа её ландшафтной структуры. Ландшафтоведы считают, что основой природного каркаса территории, является «естественный остов ландшафтной структуры», выполняющий роль системы экологической компенсации, формируемой по-принципу поддержания наиболее естественной структуры ландшафта.

В таблице 1 обобщены представления о содержании понятий «система ООПТ» и «природно-экологический каркас», изложенные в публикациях разных авторов.

Таблица 1

## Содержание понятий «система ООПТ» и «природно-экологический каркас территории»

Автор	Содержание понятия	Цели, задачи, основные функции	Структурные элементы, основные функциональные части ПЭК.	Объем и содержание понятий система ООПТ и ПЭК
1	2	3	4	5
<p>1. М.Е. Кулешова Экологические каркасы // Охрана дикой природы. - 1999. - №3(14). С. 25-30.</p>	<p>Под экологическим каркасом понимается: система наиболее ценных по своим природным характеристикам участков территории пространственно взаимосвязанных между собой.</p>	<p>Экологический каркас является гарантом экологической устойчивости, условием экологического благополучия. Каркасная концепция служит методическим приемом выявления экологического потенциала. ПЭК является планировочной аргументацией территориального развития.</p>	<p>Структурные элементы каркаса: оси, узловые структуры, ареальные структуры.</p>	<p>Экологический каркас более широкое понятие в сравнении с системой ООПТ. Экологические (природные) каркасы объективно существуют и функционируют, это - версия системы ООПТ, к которой следует стремиться. Функциональные характеристики и предназначение у них аналогичны.</p>
<p>2. А.Н. Иванов Принципы организации региональных систем охраняемых природных территорий // Вестник Моск. ун-та, сер. геогр. 2001. №1. С. 34-39.</p>	<p>Под экологическим каркасом понимается совокупность геосистем (естественного и искусственного происхождения) в пределах какой-либо территории, выполняющих специфические экологические функции и пространственно связанных между собой.</p>		<p>Ключевые «ядра», транспортные коридоры, буферные зоны, территории экологической реставрации.</p>	<p>Экологический каркас понятие более широкое, чем совокупность ОПТ, т.к. включает в себя не только охраняемые территории, но и другие природные и природно-антропогенные объекты, выполняющие специфические экологические функции.</p>

1	2	3	4	5
<p>3. З.Г. Мирзеханова Экологический каркас территории: назначение, содержание, пути реализации // Проблемы региональной экологии. 2000. № 4. С. 42-55.</p>	<p>Экологический каркас представляет собой участки объединенные в единую сеть, с регламентированным режимом природопользования площадь которых соответствует нормативным требованиям конкретных природных зон</p>	<p>Форма, система управления природопользованием и природными ресурсами</p>	<p>Ядра (узлы), коммуникативные элементы</p>	<p>Каркас стратегическая основа совершенствования системы ОПТ и рационального природопользования</p>
<p>4. А.В. Елизаров Экологический каркас – стратегия степного природопользования XXI века // Степной Бюллетень - 1998. №1, №2; 1999 №3-4.</p>	<p>Экологический каркас территории – это совокупность экосистем с индивидуальным режимом природопользования для каждого участка, образующих пространственно организованную инфраструктуру, которая поддерживает экологическую стабильность территории, предотвращая потерю биоразнообразия и деградацию ландшафта.</p>	<p>Экологический каркас – это не форма охраны природы, а способ управления природопользованием, обеспечивающий длительное неистощительное существование человека и используемых природных ресурсов.</p>	<p>Узлы (или ядра) и коммуникативные элементы Первый – природные территории (степи, леса, луга и т.п., все, что сохранило природный облик). Второй – реставрационный фонд. Это антропогенные территории (обычно пашня), но такие, на которых, с целью восстановления единой инфраструктуры экологического каркаса, необходимо восстановить природную среду. Например, мероприятия по реставрации степных пастбищ. Третий – искусственные элементы, чуждые исторически ландшафту, но нужные для поддержания экологического равновесия в условиях интенсивной хо-</p>	<p>Традиционные формы ООПТ ориентированы на сохранение наиболее хорошо сохранившихся природных участков, единичных объектов или отдельных элементов территории (часто лишь с эстетическими целями).</p>

1	2	3	4	5
			<p>зяйственной деятельности. Например, защитные лесополосы в степной зоне.</p>	
<p>5. Н.А. Соболев Предложения к концепции охраны и использования природных территорий // Охрана дикой природы, 1999, № 3 (14), с. 20-24.</p>	<p>Природный каркас – экологически непрерывный комплекс (система) природных сообществ, не испытывающий отрицательных последствий фрагментации ландшафта благодаря своим большим суммарным размерам и высокой интенсивности информационного и вещественно-энергетического взаимодействия между сообществами.</p>	<p>Выполнение средообразующей функции, предотвращение деградации и изоляции природных сообществ</p>	<p>Ключевые Природные Территории (КПТ) – природные территории, непосредственно обеспечивающие поддержание экологического баланса, сохранение природных комплексов и их компонентов, биологического разнообразия; Буферные Территории - территории, защищающие КПТ от внешних воздействий; Транзитные Территории - территории, благодаря которым поддерживаются экологические связи между КПТ; Территории экологической реставрации - территории, на которых производится восстановление природных сообществ.</p>	<p>Экологический каркас (по-сути система ООПТ) или экологическая сеть – система функционально взаимосвязанных природных территорий (природный каркас), защищенная необходимыми для этого правовыми нормами. Основная задача поддержание (восстановление) природного каркаса.</p>

1	2	3	4	5
<p>5. В.П. Чибилева Природно-экологический каркас Оренбургской области и его роль в формировании рекреационного потенциала: Автореф. дис. ...канд. геогр. наук: 25.00.36. Оренбург, 2004. 18 с.</p>	<p>Под термином природно-экологический каркас понимается совокупность основных средоформирующих и средорегулирующих экосистем (природных комплексов), обеспечивающих устойчивое развитие территории.</p>	<p>Главное значение природно-экологического каркаса состоит в создании организованной эффективно функционирующей структуры современных ландшафтов с единой системой управления.</p>	<p>Ключевые территории — ядра, сравнительно крупные по площади ООПТ, способные сохранять естественность и целостность экосистемы; экологические коридоры, состоящие из линейных непрерывных структур-осей экологической активности или небольших территорий (это цепочки небольших агломераций ООПТ), обеспечивающие свободный биотический обмен существующих ООПТ области, а также расселение или миграцию видов между ключевыми территориями; буферные зоны или охранные зоны — вокруг ключевых территорий и экологических коридоров защищающих от неблагоприятных внешних факторов; восстановленные (реставрационные) антропогенно-природные и полуприродные территории регулируемой хозяйственной деятельности.</p>	<p>Под системой ООПТ понимается вся совокупность различных ООПТ всевозможных форм, размеров с индивидуальным режимом, т.е. она должна быть взаимосвязанной и взаимодополняющей функциональной сетью ООПТ с единой структурой управления.</p>

Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского

Анализ взглядов различных исследователей на содержание понятий «природно-экологический каркас» и «система ООПТ» позволяет утверждать, что они взаимосвязаны и являются опорными в решении задач территориальной формы охраны природы. Они позволяют разрешить противоречие, между необходимостью создания связанной системы ООПТ и существующей перераспашкой земель в семиаридных регионах страны.

Подводя итог анализа литературы, отметим, что разными авторами система ООПТ понимается как многоуровневая совокупность различных категорий охраняемых природных территорий, выполняющих задачи по сохранению и управления эталонными (сохранившимися в наибольшей степени) природными комплексами.

Природно-экологический каркас территории – это совокупность ландшафтных выделов, малоизмененных хозяйственной деятельностью и компенсирующих хозяйственно нагруженные территории.

Ключевыми элементами системы ООПТ являются эталонные (природные) объекты со строгим режимом охраны – «ядра» системы, связанные между собой линейными экосистемами («коридорами»), обеспечивающими их вещественно-энергетические и информационные связи, буферные зоны и территории экологической реставрации (реабилитации) – структурные элементы природно-экологического каркаса. Поэтому элементы, входящие в систему ООПТ и природно-экологического каркаса функционально дополняют друг друга. Графически это представлено на рис. 3.



Рис 3. Взаимодействие системы ООПТ и природно-экологического каркаса

Итак, создание систем ООПТ происходит по пути поиска «того, что осталось», а природно-экологического каркаса по пути поиска «того, что требует восстановления». Следовательно, проектирование природно-экологического каркаса ориентируется на потенциально возможное, «идеальное» размещение видов и форм охраняемых объектов, позволяющих обеспечить экологическую стабильность региона, а система ООПТ – на максимально сохранившиеся объекты и территории.

Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского

## 2. Организационно-правовые проблемы функционирования ООПТ федерального и регионального уровня

Научно-методические проблемы современного этапа организации ООПТ вызваны сложными процессами глобализации и регионализации природопользования, изменением планетарного климата, быстрой урбанизацией, общей деградацией и загрязнением окружающей среды. Они переплетаются с организационно-правовыми и управленческими проблемами, сложно проявляющимися в современной российской действительности (рис. 4).

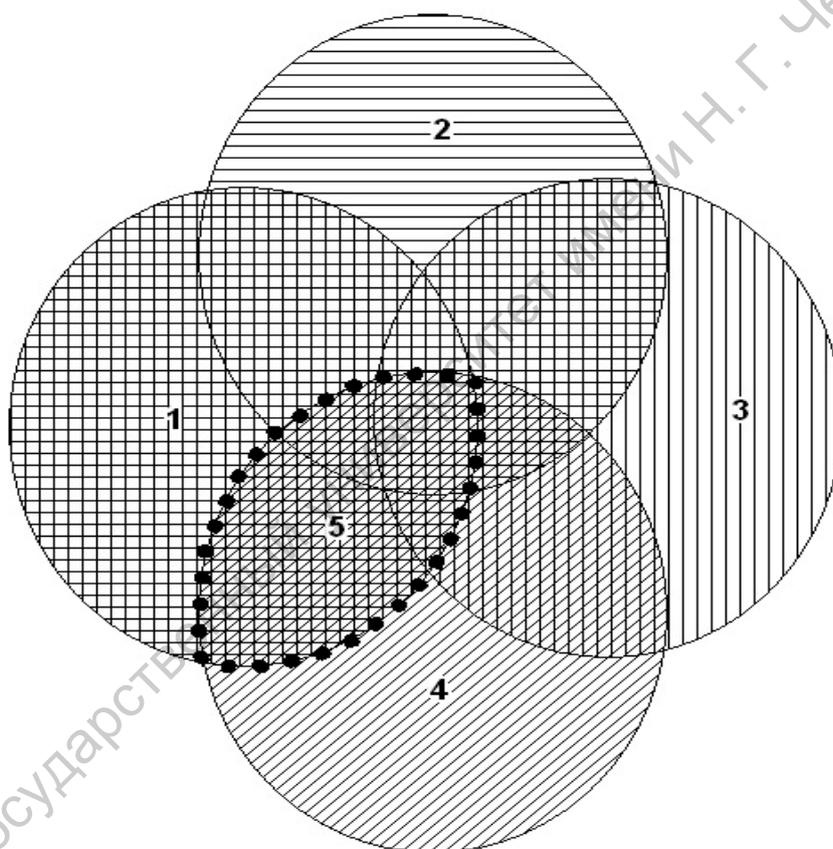


Рис 4 Соотношение факторов влияющих на организацию ООПТ и области их взаимодействия

- 1 - нормативно-правовое регулирование (государственные интересы);
- 2 - научные обоснованные предложения (проекты);
- 3 - общественное признание (инициативы);
- 4 - степень сохранности территории (природная ценность);
- 5 - наиболее вероятная область организации ООПТ.

Таким образом, при организации ООПТ доминирует два фактора: нормативно-правовое регулирование и сохранность территории. Это связано с тотальным

государственным регулированием природоохранной деятельности и традиционным мировоззрением на ООПТ, как объект с выдающимися (уникальными) природными характеристиками, с высоким уровнем природной сохранности.

Рассмотрим некоторые, на наш взгляд, весьма существенные из проблем организационно-правового характера, на конкретных примерах.

Как представляется, ныне в российском законодательстве существуют определенные лакуны, создающие некоторые трудности реального управления ООПТ, причем некоторые из них сохранились с советских времен.

В федеральном законе об ООПТ – главном нормативном документе, регулирующем организацию, функционирование ООПТ, в разделе общие положения, в пункте втором статьи второй указывается, что правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления могут устанавливаться «и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрорезерваты и другие)». Этот пункт можно считать положительной юридической нормой в данном документе, ориентированной, прежде всего, на местную инициативу создания ООПТ различного профиля. Но словосочетание «иные категории» создает двоякую ситуацию. Во-первых, это означает необходимость разработки серьезной правовой базы регионального и местного значения, более низкого законодательного уровня по отношению к федеральным законам (например: Земельному кодексу, Водному кодексу. и т.д.). Во-вторых, это неизбежно приводит к противоречиям т.к. приоритет всегда остается за нормами, установленными федеральными законами. Следовательно, данный пункт в федеральном законе можно рассматривать, как недоработанный и более того, как декларативный. На личном опыте диссертант столкнулся со следующим обстоятельством. При организации ООПТ местного значения в одном из административных районов области, выяснилось, что установленный режим охраны, по-существу, не может быть выполнен т.к. противоречит нормативным документам более высокого уровня. К примеру, и запрещение охоты, и запрет на производство рубок ухода или распашки старозалежных участков на территории планируемого местного ООПТ противоречит федеральным и региональным законам.

Другой пример юридических «не стыковок». В число мероприятий по природопользованию, разрешаемых в национальных парках, а также ООПТ

регионального значения, входят т.н. «спортивная охота» и «рубки ухода». Спортивная и любительская охота в федеральном законе об охоте в пункте 11 первой статьи приравнивается к рекреационной деятельности. Учитывая данные факты, становится очевидным, что никакого специального режима охраны, по крайней мере, на региональном и местном уровне организовать практически невозможно. Ряд ограничений в природопользовании на территории с особым режимом охраны остаются на бумаге, т.е. декларациями.

Таким образом, предложенное, в частности, Н.А. Соболевым разделение понятий ООПТ и ОПТ по юридическому статусу в реальной практики зачастую не существует.

Много нерешенных вопросов со статусом ООПТ имеется, прежде всего, в хозяйственно освоенных регионах. Ведь заповедание в идеале, согласно И.И. Дедю и Н.Ф. Реймерсу, представляет собой изъятие определенного природного пространства (территории, акватории) или какого-либо объекта из сферы обычной хозяйственной деятельности. Основной признак заповедания – полное запрещение посещения территории людьми; исключение возможно при возникновении чрезвычайных ситуаций (пожара и т.п.).

В Саратовской области – сильно освоенном регионе – общая распаханность земель составляет в среднем 65%. В лесостепной и северостепной подзонах она достигает в отдельных административных районах 85% и более. Очевидно, что малоизмененных полуприродных комплексов в регионе мало – не более 10-15%. Это земли природно-экологического каркаса. В него включены пойменные и байрачные леса, старозалежные степные участки и неудобья. Все они, как правило, интенсивно используются местными жителями для рекреации и промысла (охота, рыболовство, туризм и т.д.), что нередко ведет к конфликту интересов природопользователей и природосберегателей, недовольству местного населения. Отсюда очевидна необходимость разработки более «мягкого» и «гибкого» регламента хозяйственных ограничений в пределах отдельных ООПТ, как элементов природно-экологического каркаса территории.

Одна из самых крупных ООПТ Саратовской области и единственная обладающая наиболее строгим охранним режимом – национальный парк «Хвалынский», созданный в 1994 г. в границах Хвалынского лесхоза. Это ООПТ федерального уровня. За период своего существования парк, во многом, сохранил черты бывшего лесхоза, выражающиеся в наличии чрезвычайно большой зоны хозяйственного использования, массивности «рубок ухода», а также

неукомплектованности штата научного отдела. В парке не хватает средств и кадров для осуществления комплексной программы научно-исследовательской работы. Отметим, что в границы национального парка входят преимущественно лесные массивы Хвалынских гор с сильно трансформированными фитоценозами - результат многолетней деятельности бывшего Хвалынского лесхоза. В то же время, участки степей с разнообразным флористическим составом, включающим большое количество приволжских меловых эндемиков таких как: полынь солянковидная (*Artemisia salsoloides*), иссоп меловой (*Hyssopus cretaceus*), солнцезвездчатый скалоломный (*Helianthemum rupifragum*), лапчатка волжская (*Potentilla vulgarica*) и др., расположены большей частью в охранной зоне национального парка. Охранная зона, согласно действующему российскому законодательству, не является территорией национального парка. Статус охранной зоны не может гарантировать сохранения природных комплексов и отдельных видов растений и животных в полной мере. Имеющееся положение об охранной зоне национального парка требует существенной доработки, в частности принятия дополнительного пакета региональных постановлений, а также открытия государственного финансирования природоохранных мероприятий в её пределах.

Поэтому крайне важным для успешного развития национального парка является изменение существующей структуры функционального зонирования с корректировкой режима охраны, а также разработка развернутой комплексной программы регулирования природопользования в пределах охранной зоны, обеспечивающей охрану не вошедших в парк ценных природных объектов.

Другая ООПТ с достаточно строгим режимом охраны – заказник федерального значения «Саратовский», по-существу, имеет «бумажный» статус, что не отрицается чиновниками из Росприроднадзора. Заказник «Саратовский» был организован в 1983 г. для охраны популяции дрофы и стрепета. Однако в процессе реорганизации в 90-х гг. прошлого века, изначально входившие в заказник наиболее ценные с орнитологической точки зрения территории были исключены. Отсутствие четкого управления и штата сотрудников делают установленный режим охраны в заказнике во многом, фиктивным. Требуется существенное ограничение сельскохозяйственной и производственной деятельности на территории заказника, негативно влияющей на состояние популяции дрофы. Учитывая международное значение Саратовской популяции дрофы – флагового вида Саратовской области (активно пропагандирующегося, как природный символ региона) – целесообразна организация сети специализированных орнитологических заказников. Их

размещение возможно в центральной части Саратовского Заволжья, в наиболее преобразованных сельскохозяйственных районах Низкой Сыртовой равнины. В настоящее время именно к этим территориям приурочены крупные по численности популяции дрофы, предпочитающей гнездиться в различных типах агроландшафтов.

Завоевание общественных природоохранных организаций последних лет – это возможность создания небольших охраняемых территорий со строгим режимом охраны – природных микрозаповедников, которые недавно появились в Саратовской области. Данная категория охраняемых природных территорий предполагает создание небольших – до 50 га, охраняемых объектов. Целью организации подобных ООПТ является охрана компактных мест произрастания, обитания, размножения редких и исчезающих видов растений и животных в целях сохранения и восстановления их численности. Важным положительным отличием микрозаповедников от памятников природы – это возможность изъятия в их пределах земель у собственников, землепользователей. Она позволяет устанавливать более жесткий режим охраны микрозаповедников и предполагает организацию специализированного штата сотрудников. Главным недостатком данной категории ООПТ является ограничение по площади объекта охраны. Площадь особо охраняемого объекта не должна превышать более 50 га. В Саратовской области ныне существует лишь три природных микрозаповедника: Урочище «Моховое болото», Меловые склоны с растениями-кальцефилами у г. Вольска и Арзынский бор. Вместе с тем, особо охраняемых территорий, потенциально могущих стать микрозаповедниками в Саратовской области гораздо больше. Например, памятник природы в Александрово-Гайском районе «Финайкинская тюльпанная степь» создан в северной полупустыни с высокой плотностью редких и исчезающих видов растений. Участок полностью соответствует природным характеристикам, однако его площадь составляет 539,6 га, что больше обозначенного в законе о региональных ООПТ максимума. Так, искусственно ограничивается количество объектов сети ООПТ Саратовской области со строгим природоохранным статусом.

Практический опыт по организации ООПТ Саратовской области показывает необходимость четкой дифференциации в подходе к их организации, созданию ООПТ средней размерности, со строгим режимом охраны, например, охраняемых ландшафтных местностей, крупных урочищ. Ожидаемого перехода к новому уровню охраны малых территорий, т.е. изъятие объекта у собственника так и не случилось.

Все микрозаповедники остались, как в случае с памятниками природы, в собственности природопользователей.

Особо следует остановиться на памятниках природы – основы региональной сети ООПТ Саратовской области. Впервые памятники природы, как категория ООПТ, были организованы в Саратовской области в 1982 г. В последующие годы количество установленных памятников природы менялось. В процессе их многократного «создания» (постановления об утверждении перечней памятников природы Саратовской области принимались трижды – в 1982, 1991, 1997 гг.) изменялись конфигурация границ, площадь охраняемых объектов и местоположение отдельных памятников природы, зачастую без учета ценности и целостности природных комплексов, что наложило определенный негативный отпечаток на охраняемые объекты. Это, вызвало территориальную неопределенность в местоположении памятников природы, что свидетельствует об отсутствии четкой позиции власти при выборе объекта охраны, и как следствие, недоверие и непонимание со стороны природопользователей.

Отмеченные выше недостатки региональной сети ООПТ Саратовской области были в значительной степени устранены в процессе проведения комплексной инвентаризации региональных ООПТ в 2006-2008 годах. Вместе с тем, сохраняются некоторые нерешенные проблемы, влияющие на эффективность функционирования самой многочисленной категории ООПТ Саратовской области – памятников природы. Главная проблема – памятники природы охраняются без изъятия территорий и объектов охраны у землепользователей, что вызывает заметную сложность в поддержании установленного режима охраны. Поэтому необходимо выполнить мероприятия по созданию и поддержанию системы контроля и наблюдения за состоянием ООПТ. Это неизбежно потребует финансирования мероприятий по мониторингу, – наличие соответствующей материально-технической и информационной баз, проведение специальных научных исследований, соответствующего нормативно-правового регулирования.

Еще пример. Дендрарий и ботанический сад – категории ООПТ, предусмотренные постановлением областного правительства. Цель создания подобных категорий – выделить особые природоохранные учреждения, в которых проводятся научные работы по интродукции и акклиматизации различных ботанических видов и сортов. В настоящий момент на территории Саратовской области существуют четыре дендрария, вошедших в структуру региональной сети

ООПТ, однако они отнесены к категории «памятники природы». Это противоречит действующему федеральному и областному природоохранному законодательству.

Важно подчеркнуть, что организация и управление ООПТ глобального, регионального и локального рангов является краеугольным камнем в системе сохранения биологического и ландшафтного разнообразия и, следовательно, экологической устойчивости биосферы Земли. Следовательно, необходимо дальнейшее развитие организационно-управленческой структуры и правовой базы природосбережения, её соответствия развивающимся научным представлениям.

Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского

## Основная литература

Соболев Н.А. Предложения к концепции охраны и использования природных территорий // Охрана дикой природы. - 1999. - №3(14). С. 20-24.

А.В. Елизаров Экологический каркас – стратегия степного природопользования XXI века // Степной Бюллетень - 1998. №1,№2; 1999 №3-4

Алексеева Л.В., Нухимовская Ю.Д., Реймерс Н.Ф. Особо охраняемые природные территории: реальность, проблемы, перспективы // Природа. -1983. - №8. -С. 34-43.

Владимиров В.В., Фомин И.А. Основы районной планировки: Учеб.- Москва, Высшая школа, 1995.-224с.: ил. стр. 207

Волков Ю.В. Структура и элементы природно-экологического каркаса и особо охраняемые природные территории Саратовской области // Поволжский экологический журнал. 2008. №4. С. 264-274.

Гареев А.М., Нигматуллин А.Ф. Система охраняемых природных территорий Республики Башкортостан (географо-экологическое обоснование): учебное пособие. Уфа: РИО БАШГУ, 2005. 163 с.

Дёжкин В.В., Снакин В.В. Заповедное дело: Толковый терминологический словарь-справочник с комментариями. - М.: НИИ-Природа, 2003. - 307 с.

Иванов А.Н. Ландшафтно-экологический подход к организации систем охраняемых природных территорий // Вестник Моск. ун-та, сер. геогр. 1998. №3. С. 16-21.

Иванов А.Н. Принципы организации региональных систем охраняемых природных территорий // Вестник Моск. ун-та, сер. геогр. 2001. №1. С. 34-39.

Кавалаяускас П.П. Вопросы теории природного каркаса // Научные труды высших учебных заведений Литовской ССР. География. 1990 г. №2 т. 26. С. 93-109. стр. 107

Конвенц Г. Попечение о памятниках природы // Естествознание и география. -1914. -№5, №6.

Концепция системы охраняемых природных территорий России (Проект): Рабочие материалы. – М.: Изд. РПО ВВФ, 1999. – 30 с.

Кочуров Б.И., Белецкая Н.П., Дисембаев Р.Н., Формирование сети охраняемых территорий в регионе сплошной сельскохозяйственной освоенности // География и природные ресурсы. 1997. №3 С. 82-88

Кулешова М.Е. Экологические каркасы // Охрана дикой природы. - 1999. - №3(14). С. 25-30.

Левыкин С.В. Теория управления земельными ресурсами агроэкосистем на основе сохранения и реабилитации ландшафтно-биологического разнообразия степей. Автореферат дисс. на соиск. ученой степени доктора географических наук. Астрахань: Изд-во «Салон оперативной полиграфии», 2006. - 34с.

Меллума А.Ж. Особо охраняемые природные объекты на староосвоенных территориях. (На примере Латвийской ССР). -Рига: Зинатне, 1988. – 224 с.

Мирзеханова З.Г. Экологический каркас территории: назначение, содержание, пути реализации // Проблемы региональной экологии. 2000. № 4. С. 42-55.

Н.А. Соболев От природного каркаса к экологическому // Охрана дикой природы №4(25) / 2003 г.

Н.А. Соболев. Трудности и перспективные задачи правового обеспечения формирования экологического каркаса // Научные труды государственного природного заповедника «Присурский». Том 5. Актуальные проблемы экологического права России. Часть 1. Сентябрь 2001 г. Чтения, посвящённые памяти Колбасова О.С. - Чебоксары - Москва, 2001. - С. 81 - 83.

Особо охраняемые природные территории Саратовской области: национальный парк, природные микрозаповедники, памятники природы, дендрарий, ботанический сад, особо охраняемые геологические объекты / Комитет охраны окружающей среды и природопользования Саратовской области. Науч. ред. В.З Макаров. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2007. – 300с.

Пакина А.А. Некоторые аспекты создания целостной системы особо охраняемых природных территорий // Регионология. 1996. № 2. С. 171-175.

Проблемы геоэкологии и степеведения. Том II. Развитие научной школы в Институте степи УрО РАН / Под ред. чл.-корр. РАН А.А. Чибилёва. - Екатеринбург: УрО РАН, 2010. 364 с.

Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. М.: Мысль, 1978. - 295 с., ил., схем.

Рекомендации по охране окружающей среды в районной планировке ЦНИИП градостроительства. - 2-е изд. – М.: Стройиздат, 1986.— 160с.

Сельскохозяйственные территории высокой природной ценности региона ВЕКЦА. Видение экспертов Европейского ЭКО-Форума из стран региона. (проект) // сайт уточню

Чибилев А.А., Павлейчик В.М. Ключевые ландшафтные территории (географические аспекты сохранения природного разнообразия) // Вестник Оренбургского государственного университета. 2007. №67 С. 4-8

Чибилёв А.А. К ландшафтно-экологическому обоснованию развития сети ОПТ // Общие и региональные проблемы ландшафтной географии СССР. Воронеж 1987г.

Чибилева В.П. Природно-экологический каркас Оренбургской области и его роль в формировании рекреационного потенциала: Автореф. дис. ...канд. геогр. наук: 25.00.36. Оренбург, 2004. 18 с.

Штильмарк Ф.Р. Историография российских заповедников (1895-1995). - М.: Логата, 1996. - 339 с.

Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского

## Дополнительная литература

Андреева О.С. Развитие системы особо охраняемых природных территорий в индустриальном регионе: на примере Кемеровской области: Дис. ... канд. геогр. наук: 25.00.36. Барнаул 2002г.

Брылев В.А., Сагалаев В.А. Особо охраняемые природные территории: Учеб.-справ. пособие. – Волгоград: Перемена, 2000. – 260 с.

Гурьевских О.Ю. Ландшафтные основы формирования системы особо охраняемых природных территорий Свердловской области: Дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.01. Екатеринбург 1998г.

Дедю И.И. Экологический энциклопедический словарь. Кишинев: Молд. Сов. Энцикл., 1989. - 408 с.

Исаченко А.Г. Ландшафтоведение и заповедное дело // Изв. ВГО. 1986. Т. 121. Вып. 4. С. 277-284.

Исаченко А.Г. Ландшафтоведение и физико-географическое районирование: учеб. – М.: Высшая школа., 1991. – 366.: ил.

Калихман А.Д., Савенкова Т.П., Гамерова О.Г. и др. Природный парк «Утулик-Бабха». - Иркутск: изд-во «оттиск», 2003. - 128 с., ил.

Копылова С.Л. Трансграничные особо охраняемые территории. //Вестник МГУ. Сер.5.География.2003. №6.С. 28-33.

Левыкин С.В., Р.Ш. Ахметов, В.П. Петрищев, А.Е. Семёнов, С.И. Жданов, И.В. Грошев, Е.А. Мостовенко, под общ. ред. С.В. Левыкина. Земля: как оценить бесценное. Методические подходы к экономической оценке биопотенциала земельных ресурсов степной зоны. - Новосибирск: Сибирский экологический центр, 2005.- 170 С.

Макаров В.З., Волков Ю.В., Буланый Ю.И., Проказов М.Ю., Мукало А.С. Уникальные степные природные комплексы Дальнего Саратовского Заволжья // Известия Саратовского университета. Сер. Науки о Земле. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2009. Т. 9, вып. 1. С 27-32.

Маликов А.Н., Хрустов А.В. и др. Современное состояние и перспективы сохранения восточно-европейской популяции дрофы (*Otis tarda* L.) // Дрофиные птицы России и сопредельных стран: Сб. науч. тр. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2000. – С. 47-57

Медоуз Д., Рандерс Й., Медоуз Д. Пределы роста. 30 лет спустя / Пер. с англ. М.: ИКЦ «Академкнига», 2007. 342 с.

Мелик-Багдасаров Е.М. Формирование локальных систем особо охраняемых природных территорий на основе ландшафтного подхода: на примере Егорьевского района Московской области: Дис. ... канд. геогр. наук: 25.00.36. М., 2003г.

Мещеряков В.В. Региональные системы особо охраняемых природных территорий как средство поддержания биологического разнообразия: на примере республики Мордовия: Дис. ... канд. биол. наук: 03.00.32. Саранск 2001г.

О порядке организации особо охраняемых природных территорий местного значения Саратовской области: Закон Саратовской области №35 ЗСО от 29 марта 2006 года // СПС «КонсультантПлюс»

Об особо охраняемых природных территориях: Закон Российской Федерации от 14.03.95 г. №33-ФЗ (в ред. от 27.12.09 г.) // СПС «КонсультантПлюс»

Об утверждении положения об особо охраняемых природных территориях регионального значения в Саратовской области: Постановление правительства Саратовской области от 14 ноября 2006г. № 345-П // СПС «КонсультантПлюс»

Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 24.07.09 г. №209-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 27.12.2009 N 365-ФЗ, от 27.12.2009 N 374-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс»

Панъевропейская стратегия сохранения биологического и ландшафтного разнообразия // <http://www.econet.universite.ru>

Пузаченко Ю.Г. Наука и концепция устойчивого развития // Ландшафтное планирование: общие основания, методология, технология / Труды Международной школы-конференции «Ландшафтное планирование», М., Географический факультет МГУ, 2006 - С.4-80.

Реймерс Н.Ф. Природопользование: Словарь-справочник. М. Мысль. 1990. - 637 с.

Селедец В.П. Принципы организации природоохранных комплексов // География и природные ресурсы.- 1987.- №4- С.38-43.

Селиверстов Ю.П. Место особо охраняемых территорий в концепциях устойчивого развития // Изв. РГО. 1997. Т. 129, 17-24 с.

Хрустов А.В., Завьялов Е.В., Табачишин В.Г. и др. Биотопическая приуроченность и особенности биологии дрофы (*Otis tarda* L.) в северной части Нижнего Поволжья // Дрофиные птицы России и сопредельных стран: Сб. науч. тр. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2000. – С. 80-100.

Чибилев А.А., Левыкин С.В. Целина, разделенная океаном (актуальные заметки о судьбе степей Северного полушария) №1 1998 Степной бюллетень

Чибилёв А.А. Ключевые ландшафтные территории: постановка проблемы и пути её решения // Ландшафтоведение: теория, методы, региональные исследования, практика: Материалы XI Международной ландшафтной конференции / ред. коллегия: К.Н. Дьяконов (отв. ред.), Н.С. Касимов и др. - М.: Географический факультет МГУ, 2006.- С. 626-628.

Чибилёв А.А. Лик степи. Эколого-географические очерки о Степной зоне СССР. Л.: Гидрометеиздат, 1989г.

Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
1. От представлений о сети ООПТ к системе ОПТ и природно-экологическому каркасу	5
2. Организационно-правовые проблемы функционирования ООПТ федерального и регионального уровня	20
Основная литература	27
Дополнительная литература	30

Саратовский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского