

Рекреационные ресурсы

УДК

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАТИСТИЧЕСКИХ СРАВНЕНИЙ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

*А.Д. Думнов, д.э.н., Национальное информационное агентство «Природные ресурсы»
E-mail: nia_priroda@mail.ru*

В статье рассмотрены некоторые проблемы объективного сопоставления сводной информации характеризующей особо охраняемые природные территории по странам мира. Соответствующему анализу подвергнуты имеющиеся в этой области статистические и иные публикации. Приведены сравнительные данные, полученные автором. Рассмотрены проблемы правильной интерпретации итоговых сведений, а также практического использования результатов международных сравнений.

Ключевые слова:

Деятельность государств в области особо охраняемых природных территорий (ООПТ) в последние десятилетия становится предметом все более пристального интереса не только на национальном, но и на международном уровнях. Наличие ООПТ, расширение (или, по крайней мере, стабильность) их абсолютной и относительной площади, динамика общего развития, эффективность функционирования и охраны являются важнейшими характеристиками всей деятельности в области защиты окружающей природной среды в той или иной стране. Другим словами, мероприятия, касающиеся ООПТ, во многом отражают серьезность отношения государства к природоохранной проблематике в целом. Масштабы и результаты этих мероприятий в значительной мере формируют «экологический имидж» страны на международном уровне.

Кроме того, интерес к рассматриваемой проблеме определяется систематическим расширением сети охраняемых природных территорий, имеющих общемировое, общерегиональное или межгосударственное значение. К ним относятся биосферные заповедники и объекты Всемирного природного наследия, статус которых подтверждается ЮНЕСКО и которые находятся под наблюдением этой международной организации. Биосферные заповедники входят в общемировую сеть мониторинга окружающей природной среды. Статус объектов Всемирного наследия подчеркивает их особую уникальность и значимость в планетарном масштабе.

Следует заметить, что получить в ЮНЕСКО соответствующий статус для той или иной особо охраняемой территории не только достаточно трудно, но и весьма престижно. Одновременно этот статус требует значительных издержек при текущем функционировании и защите таких ООПТ, в основном за счет страны, где они расположены.

К рассматриваемой группе можно также отнести пограничные резерваты, созданные в результате соглашений двух или более стран. Сюда же следует включить ООПТ, необходимость создания и функционирования которых определяется сезонными трансгосударственными перелетами птиц, аналогичной миграцией морских животных и рыб, некоторыми другими причинами.

В частности, в Российской Федерации количество государственных природных заповедников и национальных парков, относящихся к биосферным резерватам ЮНЕСКО, к началу 2009 г. составляло 38 единиц (при общем числе всех госзаповедников и нацпарков в стране, равном 140 ед.).

Количество объектов Всемирного природного наследия – «Озеро Байкал», «Вулканы Камчатки», «Остров Врангеля», «Западный Кавказ», «Золотые горы Алтая» и др. – к началу

2008 г. равнялось 8 единицам (из 166 таких объектов во всем мире). В составе этих объектов имеются многие виды ООПТ, в т.ч. заповедники, нацпарки, природные парки и др.

Три российских заповедника имели пограничный характер и были связаны с аналогичными ООПТ в Финляндии, Монголии и Китае.

Естественно, что наличие ООПТ диктует необходимость объективного информационно-статистического отражения их деятельности, включая корректные международные сравнения.

Следует заметить, что попытки организовать международные статистические сопоставления особо охраняемых природных территорий – заповедников, природных резерватов, национальных парков, заказников, охраняемых эстуариев, природных парков, памятников природы и др. – за последние десятилетия предпринимались неоднократно. Работа осуществлялась в таких авторитетных и профильных организациях как Международный союз охраны природы (МСОП, International Union for Nature Conservation/World Conservation Union), Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП, United Nations Environmental Programme), Институт мировых ресурсов (ИМР, World Resources Institute) и т.д. Соответствующие сопоставления проводились в Межгосударственном статистическом комитете Содружества Независимых Государств (Статкомитете СНГ), Статистическом бюро Европейских сообществ (Евростате), Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) и др.

Несмотря на кажущуюся простоту работы и наличие международной группировки ООПТ (см. об этом далее), проведение корректных сравнений сопряжено с большими сложностями. Трудности возникают из-за разнообразия ООПТ, различий в предпосылках и условиях их формирования в странах мира, несовпадения законодательных норм, разнородности функциональных задач и признаков ООПТ, сохраняющихся расхождений в национальной практике учета и статистики, а также из-за иных факторов.

Например, в России в соответствии с федеральным законодательством об особо охраняемых природных территориях существуют следующие группы этих объектов:

- государственные природные заповедники (в том числе биосферные);
- национальные парки;
- природные парки (регионального значения);
- государственные природные заказники (федерального и регионального значения);
- памятники природы;
- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты и др.

Кроме того, в соответствии с тем же законодательством Правительство России, органы исполнительной власти субъектов Федерации и местного самоуправления имеют право устанавливать иные категории ООПТ. Сюда, в частности, могут входить территории, на которых находятся зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, речные системы и природные ландшафты, а также биологические станции, микрозаповедники и т.д.¹

В других странах группировка ООПТ может иметь иной характер. В частности, в США в общегосударственную систему национальных парков (National Park System) входят:

- собственно национальные парки (national parks);
- национальные памятники (national monuments);
- национальные исторические, знаменательные (памятные) и археологические места (national historical, commemorative and archaeological);
- национальные рекреационные участки (national recreation areas);

¹ См. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (в ред. федеральных законов от 30.12.2001г. № 196-ФЗ, от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ и др.)

– национальные морские и озерные побережья (national seashores and lakeshores) и некоторые другие территории и участки [1, р. 755-756 и др.].

В целях нивелирования разноплановых подходов МСОП, ряд других организаций разработали и используют унифицированную разбивку особо охраняемых природных территорий по пяти основным категориям – I (с выделением субкатегорий Ia и Ib), II, III, IV и V. Кроме того, имеется еще одна (VI) категория МСОП; однако в статистических публикациях она используется относительно редко.

Основным принципом классификационной разбивки МСОП является иерархический подход к соответствующим ООПТ в зависимости от их значимости для окружающей природной среды, уровня охраны (масштабов защитных мероприятий), возможности осуществлять какую-либо хозяйственную, в том числе рекреационно-туристическую, деятельность и ряда иных факторов. При этом ООПТ, включенные в категории I (Ia и Ib) и II, считаются наиболее ценными, экологически значимыми и подлежащими особой охране. Соответственно, категории V-VI стоят в рассматриваемом ряду на последнем месте. Эти ООПТ обладают гораздо меньшей защищенностью и не такими жесткими ограничениями для хозяйственной деятельности постоянно проживающего населения и/или временно пребывающих лиц, как это имеет место по другим группам охраняемых территорий. Более подробно характеристика отдельных категорий ООПТ по классификации МСОП представлена в [2].

Однако даже подобный подход не обеспечивает однозначного решения многих классификационных и иных проблем. В результате имеющаяся статистическая информация на международном уровне продолжает оставаться не полностью гармонизированной и сопоставимой. Ее анализ требует дополнительных исследований, а выводы этого анализа – определенной осторожности.²

Тем не менее, статистические публикации в рассматриваемой области имеются и ими так или иначе следует руководствоваться. По крайней мере, необходимо принимать их за основу для дальнейшего анализа и аргументированной критики.

В конце 2008 – начале 2009 гг. Росстат выпустил два статистических сборника – «Охрана окружающей среды в России» и «Россия и страны мира» [3, 4]. По зарубежным странам здесь были представлены результаты соответствующих сопоставлений ООПТ, проведенных ИМР. По России были взяты данные статистики нашей страны, отражающие только государственные природные заповедники и национальные парки, т.е. ООПТ категорий Ia, Ib и II по международной классификации МСОП. Считается, что в публикациях Росстата и ИМР приведенная информация отражает *примерно адекватный* состав ООПТ.

Материалы сборников Росстата, а также некоторых дополнительных источников позволяют построить следующую сводную таблицу.

Характеристика ООПТ (категорий Ia, Ib и II по международной классификации) в отдельных странах мира

Страна	Количество ООПТ, ед.	Общая площадь ООПТ		Средняя площадь одного ООПТ, тыс. га
		тыс. га	в % от территории страны	
Россия	141	34,9 ¹	2,0	294 ²
Европа				
Австрия	10	93	1,1	9
Беларусь	5	304	1,5	61
Германия	8	129	0,4	16

² Как уже отмечалось, специфика проблемы обостряется тем, что результаты международных сравнений напрямую затрагивают природоохранный престиж государств на общемировом уровне. Характерно, что одним из основных показателей, на который обращается первоочередное внимание, является отношение площади ООПТ, функционирующих в стране, ко всей территории данного государства (в %).

Дания	22	11	0,3	0,5
Испания	34	160	0,3	5
Италия	17	442	1,5	26
Нидерланды	12	42	1,0	4
Норвегия	110	1529	4,7	14
Украина	25	800	1,3	32
Финляндия	55	999	3,0	18
Швейцария	1	17	0,4	17
Швеция	750	3928	8,7	5
Азия				
Индия	83	3562	1,1	43
Индонезия	122	5668	3,0	46
Казахстан	11	1672	0,6	152
Туркмения	8	820	1,7	103
Узбекистан	10	807	1,8	81
Япония	53	638	1,7	12
Америка				
Канада	1814	45636	4,6	25
США	803	54312	5,6	68
Австралия и Океания				
Австралия	2537	48473	6,3	19
Новая Зеландия	131	1933	7,2	15

¹ Млн. га; без учета морской акватории, входящей в состав ряда заповедников. Дополнительные сведения и порядок расчетов см. в тексте. По России данные приведены на начало 2008 г. и без учета государственных заказников федерального значения. По другим государствам данные приведены за последний имеющийся год.

² С учетом морской акватории

Результаты анализа таблицы, а также материалов Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2007 году», аналогичного доклада за 2006 г., непосредственных публикаций ИМП, сборников Статкомитета СНГ, изданий национальных статистических органов отдельных стран и иных источников [1, 5-7 и др.] позволяют сделать следующие основные выводы.

1. Существующее мнение о весьма низкой доле ООПТ в общей площади России по сравнению с другими странами является предвзятым. Суммарная доля территории государственных природных заповедников и национальных парков в нашей стране – т.е. ООПТ, безусловно входящих в категории I-II МСОП – приведенная в таблице *без учета* площади морских акваторий, составляет 2% территории суши России. Это ощутимо выше, чем во многих развитых государствах мира.³

Характерно, что если произвести расчет все-таки с учетом морских акваторий, то площадь рассматриваемых ООПТ в Российской Федерации возрастает до более 41 млн. га, а соответствующее отношение составит уже 2,4% к территории суши нашей страны.

По имеющимся сведениям к началу 2009 г. данные по России в целом остались на уровне приведенных в таблице цифр на начало 2008 г. [8, с.23].

Проводя сопоставления, следует учитывать, что в составе российских ООПТ имеются объекты федерального значения, отличные от государственных природных заповедников и национальных парков, но которые в принципе также могут быть отнесены к категориям I – II классификации МСОП. Сюда, в частности, может войти целый ряд государственных природных заказников федерального значения. Характерно, что общая площадь этих ООПТ

³ Площадь морской акватории по России не принята во внимание, поскольку статистически не вполне корректно сравнивать территорию ООПТ, включая морские участки, с территорией суши страны, взятой без учета прибрежных морских площадей. Методология, принятая в ИМП для расчета доли ООПТ по другим странам, т.е. включения или исключения морских акваторий, из публикаций этого института до конца не понятна.

составляла к началу 2008 г. солидные величины: по суше – 9,6 млн. га, по морским акваториям – 2,9 млн. га [5, с.129].

Только территория рассматриваемых заказников, находящихся в ведении государственных природных заповедников, составляет ныне почти 2 млн. га.

Порядок отнесения аналогов таких ООПТ в состав особо охраняемых природных территорий по высшим категориям МСОП, который принят ИМР при организации статистических сравнений по остальным странам, остается неопределенным и требует отдельного изучения.

Поэтому не исключено, что приведенные в таблице по России цифры в итоге могут быть откорректированы в более высокую сторону. Подчеркнем, что в ходе решения вопроса не должны преследоваться никакие иные цели, кроме задачи объективности международных данных и надежности сравнительной статистики

Примечание. Характерно, что общая площадь государственных природных заповедников и национальных парков в России (350 тыс. кв. км) уже значительно превышает *всю* территорию многих государств Европы и остального мира.

2. Международные сопоставления ООПТ по сумме категорий I-V классификации МСОП – т.е. включая объекты категорий III-V (региональные заказники, природные парки, памятники природы и др.) с меньшей природоохранной значимостью и уровнем охраны, но с более высокими возможностями хозяйственной деятельности по сравнению с категориями I и II – дают иную картину.

В частности, в Российской Федерации доля площади таких ООПТ от всей территории страны по оценке автора данной статьи составляет примерно в 7% (без учета курортов, лечебно-оздоровительных местностей и некоторых других территорий). Данные ИМР дают несколько меньшую величину – порядка 5% [7].⁴

Одновременно по оценкам ИМР в Австрии отношение площади ООПТ категорий I-V классификации МСОП к общей площади страны составляет 28%, Германии – свыше 29%, Дании – около 22%, Швейцарии – почти 29%. В Великобритании рассматриваемая доля превышает 15%, США – 8%, Китае – 11%.

Анализ приведенных цифр позволяет сделать два основных вывода.

Первый из них заключается в том, что роль охраняемых территорий, относящихся к категориям III-V МСОП, в нашей стране по сравнению со многими зарубежными государствами относительно мала. Судя по всему, в России целесообразно усилить работу по формированию и развитию указанных категорий ООПТ как на федеральном уровне, так на уровне субъектов Федерации и местном уровне.

Параллельно возникает ряд вопросов к корректности проведенных ИМР международных сопоставлений. В частности получается, что в Австрии, Германии, Дании, Швейцарии под той или иной природоохранной защитой, а также с запрещением и/или ограничением ряда видов экономической деятельности, оказывается от одной пятой до более четверти территории страны(!). Это слабо соотносится с общим высоким уровнем экономического развития перечисленных государств и неизбежным масштабным освоением территории.

Характерно, что по тем же сведениям ИМР во Франции и Бельгии этот показатель не превышает 3%. В Финляндии он составляет несколько более 3%, в Нидерландах – 5%.

Таким образом, в даже соседних высокоразвитых государствах имеют место *кратные* расхождения: 29% в Германии против 3% во Франции, 10% в Швеции против 3% в Финляндии и т.д.

По нашему мнению такая ситуация во многом объясняется методологическими разночтениями и отсутствием единства подходов в учете и оценках, о чем уже говорилось.

⁴ Автор встречал оценки, что с учетом лечебно оздоровительных местностей, курортов и ряда других территорий, указанная доля может достигать в России 14%. Однако порядок и надежность таких оценок далеко не очевидны.

Не исключено, что в отдельных странах в состав статистических данных, характеризующих ООПТ, включают участки типа «уличных газонов/городских скверов», а также охраняемые частные владения с относительно нетронутыми или частично благоустроенными природными ландшафтами, другие близкие им обширные территории и участки.

С другой стороны, для России при международных сопоставлениях ООПТ неопределенным остается не только вопрос о правомерности включения в состав рассматриваемых объектов территорий лечебно-оздоровительных учреждений, курортов и т.п. Также до конца неясной остается возможность отнесения сюда *защитных лесов*. В их состав входят, кроме городских лесов, зеленых зон и лесопарков, также леса водоохраных зон и зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, государственные защитные лесные полосы и противоэрозионные леса, ценные леса и орехово-промысловые зоны и др. (см. гл. 15 Лесного кодекса РФ, утвержденного 4.12.2006 г. № 206-ФЗ). Площадь таких лесных участков составляет по оценке десятки миллионов гектаров или даже более.⁵

В этой связи второй вывод может быть следующим. Необходимо усилить работу по гармонизации международных сопоставлений ООПТ с обязательным участием российских специалистов, в т.ч. статистиков. Одной из целей данной работы должна быть проверка представленных в международные организации цифр на предмет их сопоставимости.

3. Как известно, на Европейской территории России сконцентрирована подавляющая часть хозяйственного потенциала и проживает основная масса населения страны. На данной территории особо высока антропогенная нагрузка на окружающую природную среду [см., в частности, 9, 10, 11 и др.]. По этим же причинам здесь имеются определенные проблемы в области научно обоснованного размещения и устойчивого функционирования сети ООПТ. В частности, подобное размещение должно быть максимально безконфликтным (малоконфликтным) по отношению к сложившейся практике хозяйствования и интересам жителей конкретных регионов. Дело в том, что указанные участки изымаются из традиционной деятельности и свободный доступ граждан сюда становится весьма ограниченным. Последнее условие касается даже лиц, проживающих в селах и деревнях, расположенных вблизи этих ООПТ.

Доля государственных природных заповедников и национальных парков (т.е. высших категорий ООПТ по группировке МСОП) на Европейской территории России от общей площади этого региона находится на уровне 1,7%. Очевидно, что для сравнения со странами Европы корректно использовать не только данные в целом по России, но и по Европейской территории страны. Цифры, приведенные в таблице, показывают, что указанный процент здесь опять-таки выше, чем во многих европейских государствах.

Применительно к Азиатской территории России рассматриваемая доля составляет примерно 2,2%.

4. Из таблицы следует, что организационное построение сети ООПТ категорий I-II классификации МСОП значительно отличается по странам мира. В частности, в ряде государств функционирует ограниченное число территорий с относительно большой средней площадью одной ООПТ (Россия, Казахстан, Туркмения, Узбекистан и др.). В других государствах присутствует противоположная организационная система – имеется значительное число охраняемых объектов при их сравнительно небольшой средней площади (Швеция, Канада, Австралия, Норвегия и др.).

Характерно, что далеко не всегда в странах со значительной территорией средняя площадь одной ООПТ также большая, как и в малых государствах средняя площадь единичного объекта не обязательно мала.

⁵ Проблема правильности учета ООПТ внутри нашей страны и корректности международных сопоставлений заключается также в устранении противоречий земельного законодательства, лесного законодательства и Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в России. Трактовка ООПТ в соответствующих документах различается.

5. По данным Росстата затраты на содержание государственных природных заповедников и национальных парков за счет всех источников финансирования в 2007 г. составили 2,1 млрд. руб., а в 2008 г. – примерно 2,2 млрд. руб. По сравнению с 2004 г. – т.е. за период официального роста экономики и значительного расширения бюджетных доходов и расходов – эти затраты увеличились на 40%. Однако почти весь прирост имел номинальный характер, т.е. пришелся на повышение цен. Увеличение в реальном выражении было незначительным.

Ситуация, сложившаяся с бюджетным и внебюджетным финансированием ООПТ в 2009 г. в условиях экономического кризиса, характеризуется дополнительными проблемами.

По данным официальной статистики США общие расходы по Системе национальных парков страны в 2007 г. превысили 2,4 млрд. долл. По сравнению с 2004 г. увеличение этих затрат в текущих ценах составило менее 2% [см. 1, р. 755 и др.].

Приведенные данные по России и США не вполне сопоставимы из-за различий в организации финансирования, нестыковок в учете и некоторых других факторов. Сравнения затрат, взятых в национальной валюте, по официальному курсу рубля, установленному в нашей стране, статистически некорректны. Кроме того, по России следовало бы добавить денежные средства на содержание и охрану ООПТ, отличающихся от заповедников и национальных парков. В результате по экспертным оценкам приведенная по нашей стране цифра может увеличиться в три-четыре раза. Одновременно определенные добавления могут быть сделаны и по США.

Из всего изложенного следует следующий вывод. В России мероприятия по содержанию и охране ООПТ осуществляются, даже с учетом экспертных досчетов, за счет *ощутимо меньших* денежных средств, чем в США.

Одновременно, работы в нашей стране производятся также на меньших охраняемых площадях. Территория ООПТ I-II категорий в России пока составляет лишь две трети от их площади в США (см. *табл.*).

Осуществляя сравнения, следует учитывать, что в США многие ООПТ приносят весомый доход, в первую очередь за счет оказания рекреационно-туристических услуг. В частности, выручка от деятельности (*revenue from operations*) по объектам, входящим в Систему национальных парков страны, в 2004 г. в текущих ценах составляла 264 млн. долл., а в 2007 г. – уже 346 млн. долл.⁶

В Российской Федерации различные услуги оказываются, в т.ч. в заповедниках, в форме посещения музеев, работы визит-центров, организации походов по спецмаршрутам и экотропам, реализации памятных значков и сувениров и т.п. Объемы таких услуг и соответствующей выручки в нашей стране сравнительно малы. В частности, по приближенным оценкам объем доходов по всем заповедникам и нацпаркам находится в пределах нескольких процентов от объема затрат на эти ООПТ. Поэтому возможности самофинансирования весьма ограничены.

Российские затраты в подавляющей части покрываются за счет бюджетов различного уровня управления (федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов).⁷

⁶ По паркам, находящимся в ведении штатов (*state parks*), и соответствующим рекреационным участкам (зонам организованного отдыха), эта выручка в 2004 г. равнялась 758 млн. долл., в 2006 г. – почти 877 млн. долл.

⁷ Любопытная ситуация имеет место в Республике Беларусь. В частности, бюджетные затраты на содержание Полесского государственного радиационно-экологического заповедника, образованного для охраны территории и исследований в связи с аварией на Чернобыльской АЭС, в 2008 г. составили почти 11 млрд. белорусских рублей. Одновременно, заповедником было использовано более 900 млн. руб., полученных от реализации различной продукции и оказания услуг [12].

6. Международные (межгосударственные) сопоставления ООПТ на основе метода «затраты-выгоды», также как и выводы из него, следует осуществлять с известной осторожностью, без рыночного примитивизма. Требуется осознание того факта, что понятия выгод, результата, эффективности в данном случае часто не только не совпадают с понятием денежных доходов, но и прямо противоречат им.

Кроме того, приведенные сравнительные данные по России и США носят в известной мере схематичный характер; они далеко не полностью отражают имеющиеся реалии и специфические особенности каждой страны.

По результатам анализа этих данных неизбежно возникает вопрос об общей корректности международных сопоставлений особо охраняемых природных территорий, основными целями функционирования которых являются:

а) сохранение окружающей природной среды в первозданном (насколько это вообще возможно) виде; рассматриваемые территории функционируют в качестве своеобразных эталонов природы (для проведения эталонных сравнений изменения окружающей природной среды за пределами ООПТ), осуществления разносторонних исследований и мониторинга *естественных* процессов, протекающих внутри данных объектов;⁸

б) оказание услуг по упорядоченному («экологическому») отдыху населения, аналогичной туристической деятельности и т.д. Подобная деятельность так или иначе способна оказывать негативное воздействие на территорию. В этой связи последняя уже не может считаться нетронутым эталоном природы. В длительной ретроспективе такое воздействие неизбежно будет иметь кумулятивный, постепенно накапливающийся характер.

Данный вопрос напрямую связан с выбором *главного* критерия эффективности функционирования соответствующих ООПТ, который до настоящего времени не определен ни внутри нашей страны, ни на международном уровне. Отсутствует также приемлемая система показателей, обеспечивающая комплексную оценку такой эффективности.

Иначе говоря, стоит вопрос, как в первую очередь следует оценивать деятельность ООПТ – по объему затрат и результативности мероприятий, выполненных собственно в природоохранной сфере и для этой сферы, или по объему полученных доходов от эксплуатации рассматриваемой территории, численности посетивших их лиц и т.д.?

На наш взгляд очевиден вывод о приоритетности первого критерия, причем как для объектов высоких, так и низких категорий защищенности.

Поэтому, следует говорить о недостаточной статистической объективности суммирования стоимостных данных по различным группам ООПТ из-за принципиальных различий в целях, задачах и результатах их функционирования.

В данном случае требуется отдельный подход и отдельные международные сравнения.⁹

Примечание. В практике, принятой в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации при оценке деятельности ООПТ, применяются различные натуральные показатели. В первую очередь они используются при подготовке ежегодных Докладов о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНДов). Подобные доклады являются не только важнейшими отчетными документами практически всех министерств и ведомств на макроуровне, но и обоснованиями перед Минэкономразвития России и Минфином России бюджетных заявок на предстоящий год и дальнейшую перспективу. Иначе говоря, эти доклады содержат не только отчетные сведения, но и предусматривают своего

⁸ Научная целесообразность очистки заповедников и других охраняемых объектов высших категорий МСОП от последствий лесных пожаров и ветроповалов деревьев, также как отстрела (отлова) нежелательных видов животных, чрезмерно разросшегося поголовья фауны, естественной для данного ООПТ, и т.д., продолжает обсуждаться.

⁹ Характерно, что, например, в статистическом ежегоднике США сведения по ООПТ, в отличие от России, включены не в раздел «Географические характеристики и окружающая среда» («Geography and Environment») и даже не в раздел «Природные ресурсы» («Natural Resources»), а в раздел «Искусство, отдых и путешествия» («Arts, Recreation and Travel») [1, с. 755-756]

рода плановые наметки по конкретным показателям. Среди таких отчетно-прогнозных индикаторов в последние годы присутствовала, в частности, доля площади страны, занятой заповедниками и национальными парками, в %. При этом площадь указанных ООПТ включала морскую акваторию, что не вполне логично (см. выше). Статистически грамотнее было бы говорить не о доле (части), а об отношении площади ООПТ к территории суши России. Кроме того, использовался показатель «сокращение площади неуправляемых лесных пожаров на территориях заповедников и национальных парков, тыс. га». Формулировка явно неудачная, поскольку непонятна методика прогнозирования (планирования) лесных пожаров на год вперед. Также применялись индикаторы «количество посетителей заповедников и национальных парков в составе организованных групп, чел.», «увеличение площади территории и акватории, занятой государственными природными заповедниками и национальными парками, млн. га» и др. Что же касается стоимостных показателей, то используется лишь один – объем затрат на организацию деятельности ООПТ федерального подчинения.

7. Практический вывод для нашей страны из вышесказанного заключается также в недопустимости подхода к оценке деятельности ООПТ лишь с коммерческих позиций и по другой причине. Дело в том, что фактические поступления при функционировании ООПТ далеко не ограничиваются только доходом (выручкой) от упорядоченного в природоохранном плане туризма, от оказания других близких по существу услуг и реализации соответствующих товаров. Очевидно, что в такой деятельности нет особых противоречий с задачами охраны природы, если таковая организуется на строго отведенных участках, в организованной форме, под жестким и результативным государственным контролем. В этих рамках вполне возможно осуществление международной туристско-рекреационной деятельности, в том числе с учетом российского законодательства об особых экономических зонах (см., в частности, Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ).

Итоги как 90-х гг. прошлого века и в особенности последнего десятилетия свидетельствуют, что постепенная коммерциализация деятельности ООПТ в России по определению ведет к сворачиванию их функционирования в качестве объектов, охраняемых от неправомерных посягательств физических и юридических лиц. Данное замечание касается, прежде всего, городских парков (городских лесов), зеленых зон вокруг городов, водоохраных полос (охраняемых береговых линий) вдоль рек, водохранилищ и озер. В известной степени оно затрагивает также деятельность национальных парков.

Указанные посягательства на первом этапе могут выражаться в виде предложений, передать часть соответствующих территорий «эффективным собственникам (как вариант – «эффективным менеджерам»)», которые способны изыскать средства на охрану всей данной ООПТ. Делаются заверения о получении весомых доходов от функционирования выделяемого участка и всей территории. Эти доходы, в свою очередь, будут направляться на текущее содержание и защиту ООПТ. Реализация предложений в принципе может проходить под видом конкурсов или аукционов на выполнение каких-либо работ на охраняемой территории, с многословными описаниями социальной и экологической значимости предлагаемых мероприятий, при заверениях в бескорыстности их инициаторов и т.п.

Подобные инициативы во многих случаях заключаются в передаче участков в долгосрочную аренду для организации некой «рекреационной деятельности». Далее они (эти инициативы) выливаются в попытки ползучего и неуклонного отчуждения земельных участков и лесных массивов, а потом – в передачу (выкуп) их в собственность ограниченной категории граждан, в огораживание и застройку территорий, в постепенный и весьма жесткий запрет на посещение лицами, не входящими в круг собственников этих участков, приглашаемых гостей и/или «элитных» отдыхающих. Перевод рассматриваемых участков в другую группу земель, отличную от охраняемых территорий, или их формальное сохранение в составе ООПТ в данном случае кардинального значения не имеет. Арендная плата или налог на имущество, земельный налог и т.п., даже если таковые выплачиваются новыми

владельцами (пользователями, собственниками), для фактической охраны природы ООПТ также малозначимы.

Без учета нынешних реалий упрощенный подход к международным сопоставлениям ООПТ по принципу «затраты-выгоды» и сделанные на их основе выводы о возможной высокой доходности охраняемых территорий, вольно или невольно дают в России целевые аргументы в пользу расширения описанных явлений.

Положение усугубляется усиливающейся запутанностью (казуистикой) правовых норм, создающей возможность трактовки законов в самом разном смысле. Земельное, водное и лесное законодательство в этом плане находится на одном из первых мест. Кроме того, не устранены коррупционность системы государственного управления, элементы ее общей деградации и невнятность кадровой политики. Меры, принимаемые по наведению элементарного порядка, пока не срабатывают.

Взамен зачастую делается вывод об изначальной неэффективности этой системы по сравнению с предпринимательским сектором, который один способен улучшить ситуацию. При этом затушевываются основополагающие вопросы: в чьих целевых интересах, в какой конкретной форме и с каким конечным результатом будут проводиться соответствующие мероприятия на территории ООПТ?

По нашему мнению в сформировавшихся условиях подобные попытки реформирования деятельности ООПТ являются не только неэффективными и взрывоопасными в социальном плане. Такая политика дает разрушающие для природы результаты. По сути, она приводит лишь к формированию обширных участков, «экологически чистых» для ограниченной категории лиц и с солидной частной охраной. Характерно, что состояние окружающей природной среды за пределами данных участков новых владельцев, как правило, мало интересует. В результате сюда могут направляться сточные воды и вывозиться мусор с вновь отчужденной территории.

Литература

1. Statistical Abstract of the United States: 2009. – U.S. Bureau of Census, 2009.
2. Думнов А.Д. Особо охраняемые природные территории: некоторые вопросы международных сопоставлений // Использование и охрана природных ресурсов в России, 2004, № 4. – С. 71-81.
3. Охрана окружающей среды в России. 2008: Стат. сб. – М.: Росстат, 2008.
4. Россия и страны мира. 2008: Стат. сб. – М.: Росстат, 2008.
5. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2007 году». – М.: ЦМП, 2008.
6. Окружающая среда в странах Содружества Независимых Государств: Статистический сборник/Межгосударственный статистический комитет СНГ. – М.: 2006.
7. World Resources 2005: The Wealth of the Poor/Managing Ecosystems to Fight Poverty. – UNDP, UNEP, World Bank, World Resources Institute, 2005 и др.
8. Основные показатели охраны окружающей среды: Стат. бюллетень. – М.: Росстат, 2009.
9. Думнов А.Д., Рыбальский Н.Г., Борисов С.С. и др. Особо охраняемые природные территории Российской Федерации. Стат. сб. / Под ред. А.Д. Думнова и Н.Г. Рыбальского. – М.: НИА-Природа, 2003.
10. Природные ресурсы и экология России: Федеральный атлас. Изд. 2-е, уточ. и обнов. / Под ред. Н.Г. Рыбальского и В.В. Снакина. – М.: НИА-Природа, 2003.
11. Думнов А.Д., Рыбальский Н.Г., Самотесов Е.Д., Максимов Ю.И. и др. Природный ресурсы и окружающая среда России. Аналит. доклад) / Под ред. Б.А. Яцкевича, В.А. Пака, Н.Г. Рыбальского. – М.: НИА-Природа и РЭФИА, 2001.
12. Емельяненко А. Полигон, где не стреляют // Российская газета (Союз Беларусь-Россия) от 10.09.2009 г.