

ТЕХНОСФЕРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ, ЭКОЛОГИЯ ЖИВЫХ СИСТЕМ И РАЦИОНАЛЬНОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

УДК 330.15:63

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ АГРАРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

ПИСЬМЕННАЯ Е.В.

АННОТАЦИЯ

Даны подходы к определению устойчивого развития аграрных территорий. Рассмотрены пути перехода России к устойчивому развитию. Определены содержание, основные задачи и принципы землеустроительного проектирования в целях рационального территориального планирования и эффективного развития этих территорий.

Ключевые слова: устойчивое развитие территории; аграрное землепользование; природопользование.

SIGNIFICANT SUSTAINABLE NATURE OF AGRARIAN TERRITORIES

PISMENNAJA E.V.

ABSTRACT

Are approaches to the definition of sustainable development of agricultural areas. The ways of Russia's transition to sustainable development. Defined content, main objectives and principles of land use planning for the management of spatial planning and the effective development of these areas.

Keywords: sustainable development of the territory; land use; nature.

Формирование модели устойчивого и эффективного развития сельского хозяйства и сельских территорий становится основной целью государственной аграрной политики Российской Федерации (ФЗ от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»). Доктриной продовольственной безопасности России определены основные направления в этой области (Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2010 № 120). Одной из приоритетных целей на период до 2020 года станет экологизация сельскохозяйственного производства, рациональность использования природных ресурсов и сохранение окружающей среды посредством формирования природоохранных землеустроительных проектов (распоряжение Правительства РФ от 30.11.2010 № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»).

Со вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию (ВТО) разрабатываются новые подходы к развитию и

поддержке сельского хозяйства и проектированию (Протокол от 16.12.2011 «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.»). Стандартные правила ВТО допускают в той или иной степени практически все виды субсидирования в сельское хозяйство, включая выплаты в ходе реализации программ по охране окружающей среды и реализации программ помощи регионам по устойчивому и эффективному развитию сельского хозяйства на ландшафтной основе.

Правительством РФ в 2012 г. (с учетом вступления России во ВТО) разработана Госпрограмма нацеленная на повышение уровня рентабельности в сельском хозяйстве для обеспечения его устойчивого развития; создание условий для эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения; экологически регламентированное использование в сельскохозяйственном производстве земельных, водных и других возобновляемых природных

ресурсов, а также повышение плодородия почв до оптимального уровня в каждой конкретной зоне (Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»). Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано принятие региональных программ (например, «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения Ставропольского края на 2012–2014 годы»), направленных на развитие сельского хозяйства и учитывающих положения Госпрограммы. Региональное развитие продолжает осуществляться посредством государственной поддержки АПК. Планируемый объем финансовых средств за счет федерального бюджета на реализацию Госпрограммы на 2013–2020 гг. в среднесрочном периоде составит в 2013 г. – 137 млрд. рублей, 2014 г. – 138 млрд. рублей, 2015 г. – 152 млрд. рублей («Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014–2015 годов»). В связи с санкциями Евросоюза и США и экономическим эмбарго России, финансирование АПК будет скорректировано.

В соответствии с «Концепцией устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года» под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, а также рациональное использование земель.

По нашему мнению, современные основы устойчивого аграрного землепользования должны быть в большей степени с ориентированы на природную составляющую, которая обеспечивает сохранение биоразнообразия, охрану природы и, как результат, снижение хозяйственного воздействия на природную среду.

Сегодня отмечаются различия в теоретических подходах, относящихся к различным научным дисциплинам, а также к нерешенности проблем концептуального и методического характера в формировании основ устойчивого природопользования (особенно в части сельскохозяйственных ландшафтов) в рамках административно-территориальных единиц субъектов РФ, муниципальных образований и землепользований. В этой связи, поиск оптимума хозяйственной деятельности для конкретной территории становится важной прикладной задачей землеустройства. Одним из основных критериев в сфере формирования устойчивого землепользования становится рассмотрение исторической

ретроспективы использования возобновляемых и рационального использования невозобновляемых природных ресурсов.

Таким образом, устойчивое развитие аграрных территорий, по нашим представлениям, – осуществление взаимосвязи экологических, экономических и социальных процессов, отражающихся в территориальном планировании и развитии, в целях удовлетворения потребности общества и хозяйства при сохранении (восстановлении) природной среды до уровня экологической стабильности. Территориальное планирование становится гарантом устойчивости развития аграрной территории, где рассматривается территория как единое пространство для реализации производственной сферы, общественных нужд и природоохранной деятельности в едином контексте. Обеспечение устойчивого природопользования на современном этапе возможно за счет совершенствования управления, основывающегося на учете исторических закономерностей развития территории, нормативно-правового и социально-экономических обеспечения. Как правило, оценивая окружающую среду, понятия «экономика», «общество», «природа» и «история» разделяются и рассматриваются независимо, в то время как целями устойчивого развития являются высокий уровень жизни, рентабельное аграрное производство и уровень сохранности природной среды. Ключевая роль в достижении этих целей отводится государству, поскольку именно оно стоит за любой из существующих в настоящее время проблем на глобальном, государственном, региональном или местном уровнях управления аграрными территориями. При существующей тесной взаимосвязи между общим экономическим ростом и изменениями, происходящими в природных экосистемах, очевидно, что государственный характер изменения экосистем требует выработки преемственной и согласованной стратегии хозяйственного развития на всех уровнях.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона № 78-ФЗ от 18.06.2001 «О землеустройстве», планирование и организацию рационального использования земель и их охраны проводят в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территории и определения иных направлений в Российской Федерации, субъектах РФ и муниципальных образованиях. Планирование и организация рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения выступают как важнейшая функция государственного управления на различных уровнях.

Планируют и организуют рациональное использование природно-ресурсного потенциала в Российской Федерации, субъектах РФ и муниципальных образованиях на основе комплекса

землеустроительных документов, взаимосвязанных между собой. К ним до недавнего времени относились: Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации; схемы землеустройства территорий субъектов РФ; схемы землеустройства муниципальных и других административно-территориальных образований, и ряд других. Реализуют указанные документы через программы и подпрограммы использования и охраны окружающей среды (федеральные, региональные, местные), а также через конкретные проекты землеустройства.

Среди основных задач территориального планирования аграрных землепользований можно выделить:

определение национальной (региональных и местных) концепции интеграции социально-экономического развития и охраны окружающей среды, достижение согласованности действий на всех уровнях;

определение направления развития (специализация) и оптимального использования природных ресурсов территории, развитие ее в рамках экологической стабильности;

рациональное размещение отраслей сельскохозяйственного производства с учетом исторического опыта;

увязка организации сельскохозяйственных угодий и природных сред (сохранение их жизнеспособности и разнообразия);

рациональное преобразование не стабильных территорий, восстановление до исходного оптимального уровня;

создание здоровой окружающей среды для жизнедеятельности людей и живых организмов.

Для воплощения выше обозначенных задач необходимо:

разработка и реализация государственных и региональных программ, поддерживающих традиционное природопользование;

внедрение в производство схем комплексного природопользования, его ориентация на цели устойчивого развития муниципальных образований;

внедрение проектов организации территории сельскохозяйственных предприятий на эколого-ландшафтной основе и т.д. Большие перспективы в этом направлении имеет поддержка традиционного природопользования коренных народов при развитии устойчивых агроландшафтов, в т.ч. и на базе особо охраняемых природных территорий (ООПТ), что одновременно обеспечивает решение проблем занятости населения и охраны природы.

В проектах землеустройства сельскохозяйственных предприятий для сохранения и восстановления природных ландшафтов и био-

логического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных компонентов к саморегуляции и компенсации последствий сельскохозяйственной деятельности, необходимо:

сохранение и восстановление оптимального соотношения природных и агроландшафтных сред;

сохранение и восстановление редких и исчезающих видов живых организмов в природной среде;

создание, сохранение и развитие ООПТ разного ранга и режима, формирование взаимосвязанного экологического каркаса территории землепользований, муниципальных образований субъектов РФ и России.

Таким образом, землеустройство, с одной стороны, выступает как социально-экономическое явление, ход которого обусловлен общими потребностями общества, а с другой стороны, как система государственных мероприятий, состав и очерёдность которых диктуются конкретными историческими задачами.

Проблемы устойчивого природопользования разрабатываются и в зарубежной теории и практике. В 1987 г. Международной комиссией по окружающей среде и развитию подготовлен доклад «Наше общее будущее», в котором сформулированы основные подходы по обеспечению устойчивого природопользования. В докладе утверждается, что развитие экономики необходимо для решения обостряющихся экологических проблем: рост благосостояния и экологически устойчивое развитие экономики создают предпосылки для действенной охраны природных ландшафтов. На Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992) концепция устойчивого развития получила официальное признание. Декларация по окружающей среде и устойчивому развитию поставила во главу угла деятельность по обеспечению принципа адекватного удовлетворения потребностей нынешних и будущих поколений и щадящего природопользования. С этого времени понятие «устойчивое развитие» прочно вошло в научный оборот, а проблема устойчивого развития стала предметом пристального внимания не только ученых, но и государственных и общественных деятелей. Хотя, по мнению Х. А. Барлыбаева [1], параметры, содержание и значение концепции устойчивого развития периодически предаются забвению, оттесняются за пределы внимания лидеров государств, деловой и интеллектуальной элиты, ученых и широкой общественности.

Экологическая целостность планеты и нарастающая экономическая взаимозависимость государств мирового сообщества делают невозможным достижение устойчивого развития в отдельно взятых странах или регионах.

Проблема эта имеет планетарный характер, и ее решение возможно только в условиях международного сотрудничества. Поэтому конференция ООН (Рио-де-Жанейро, 1992) рекомендовала всем странам руководствоваться выработанными принципами развития, обеспечивающими сбалансированность отношений между природой и человеческой цивилизацией.

Первым шагом России по выполнению решений конференции «Рио-92» стали Основные положения государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития, одобренные Указом Президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития». Однако этот документ не имел практических действий.

Вторым шагом стало принятие Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Утвердивший ее Указ Президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» устанавливал обязательность учета положений Концепции при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, подготовке нормативно-правовых актов, принятии хозяйственных и иных решений. В задачи, направления и условия перехода к устойчивому развитию входило:

обеспечение стабилизации экологической ситуации страны;

коренное улучшение состояния окружающей среды за счет экологизации хозяйственной деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;

введение хозяйственной деятельности в пределы емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры сельского хозяйства.

В 2002 г. в Йоханнесбурге состоялся форум «Рио+10», главной целью которого было перевод в практическую плоскость планов экологического обустройства мира, намеченных на форуме «Рио-92». Итогом его стали Политическая декларация и согласованный План действий, в котором выделены приоритеты совместных усилий мирового сообщества. Намечены новые рубежи на пути к устойчивому развитию. На Всемирном саммите получила поддержку идея создания планетарного кодекса, которая в целом базируется на принципах ноосферного (разумного) развития человеческой цивилизации. Очевидно, что реализация такого подхода в XXI в. предполагает создание нового мирового экологического порядка.

Основные идеи устойчивого развития получили конкретизацию в Экологической доктрине Российской Федерации. В этом документе государственная экологическая политика опирается на следующие принципы:

устойчивое развитие посредством равного внимания к его экономической, социальной и экологической составляющим, признание невозможности развития человеческого общества при деградации природы;

приоритетность для общества жизнеобеспечивающих функций биосферы по отношению к прямому использованию ее ресурсов;

прогнозное действие, заключающееся в предотвращении негативных экологических последствий различных видов хозяйственной деятельности до их реализации, учет отдаленных экологических последствий;

осторожность, заключающаяся в отказе от хозяйственных и иных проектов, связанных с воздействием на природные ландшафты, если его последствия непредсказуемы на современном этапе или прогнозируются недостаточно надежно;

открытость экологической информации;

демократичное управление реализацией экологической политики, включающее участие гражданского общества, органов самоуправления и деловых кругов в подготовке, обсуждении, принятии и реализации решений и др.

В соответствии с указом и последовавшим за ним Постановлением Правительства РФ от 08.05.1996 № 559 «О разработке проекта государственной стратегии устойчивого развития Российской Федерации» был подготовлен проект Государственной стратегии устойчивого развития страны. Переход России к устойчивому развитию имеет свои особенности, порожденные природным и социально-экономическим комплексами, менталитетом населения. Распоряжением Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» была одобрена доктрина России, основными задачами которой стали сохранение и восстановление ландшафтного и биологического разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности [2].

Россия приняла основные положения мировой и отечественной концепций устойчивого развития (Указ президента РФ от 04.02.1994 № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», Указ президента РФ от 01.04.1996 № 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию» и др.). Концепция предполагает формирование регионального хозяйственного меха-

низма, регулирующего социально-экономическое развитие, в т.ч. природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду; развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализация мер по повышению плодородия почв и их охране от эрозии и загрязнения и т.д. Переход к устойчивому развитию Российской Федерации планируется через устойчивое развитие всех ее регионов. Это предполагает формирование эффективной пространственной структуры экономики страны при соблюдении баланса интересов всех субъектов Российской Федерации, что предопределяет необходимость разработки и реализации программ перехода к устойчивому развитию для каждого региона, а также дальнейшей интеграции этих программ при разработке государственной политики в области устойчивого развития (Указ президента РФ от 01.04.1996 № 440). В состав параметров предполагается включить характеристики не только состояния окружающей среды, экосистем и охраняемых территорий (показатели качества атмосферы, вод, территорий, находящихся в естественном и измененном состоянии, лесов с учетом их продуктивности и степени сохранности, количества биологических видов, находящихся под угрозой исчезновения), но и количества (их площади, режим и условия использования, др.). Системы показателей разработаны Министерством природы России (Приказ Минприроды России от 19.03.2012 № 69 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий») и должны быть адаптированы для каждого субъекта Российской Федерации.

Реализация принципов устойчивого развития будет рассматриваться поэтапно. Для ранних этапов могут предусматриваться соответствующие программные и прогнозные документы.

Начальный этап перехода России к устойчивому развитию предопределен необходимостью решения острых экономических и социальных проблем – они формируют главные ориентиры. Приобретет важное значение соблюдение экологических ограничений на хозяйственную деятельность, разработка программ и мер по нормализации обстановки на экологически неблагополучных территориях, а также подготовка организационной основы их реализации.

Следующий этап – осуществление основных структурных преобразований в экономике, технологическое обновление, экологизация процесса социально-экономического развития. Основой этапа станет рационализация использования природного потенциала России и снижения его относительных затрат на душу населения. В дальнейшем постепенно должна решаться проблема интеграции решения вопросов с мировым сообществом.

Перспектива реальной разработки и практической реализации государственной экологической политики определена, однако последние административно-управленческие (понижение статуса Минприроды РФ, упразднение Государственного санитарно-эпидемиологического надзора РФ) и правовые реформы государственной власти привели к нарастанию экологическим проблемам. Сейчас функции, присущие экологическому каркасу, распределены в Российской Федерации по целому ряду ведомств (Министерство природных условий и экологии, Министерство сельского хозяйства, др.); их в той или иной степени выполняли и выполняют землеустройство, лесоустройство, охотоустройство, схемы комплексного использования водных ресурсов и Тер.КСОПы (территориальные комплексные схемы охраны природы) и др. Эта система складывалась несколько десятилетий назад и в прошлом успешно выполняла свои функции. В современных условиях, сложившийся порядок управления природопользованием уже не работает, а ведет к дальнейшей деградации территорий [3].

Новые элементы регламентации природопользования – ОВОС (оценка воздействия на окружающую среду) и экологическая экспертиза – действуют на достаточно локальном уровне. Ведомственные комплексные схемы использования природных ресурсов пренебрегают экологической составляющей. Кроме того, каждое отдельное ведомство не обладает «целостными» планировочными знаниями для создания каркаса даже на «своих» землях. Каждое отдельное ведомство-природопользователь (земельное, водное, лесное), регулируя использование своего отдельного ресурса, не способно в целом определить роль этих мер, их реальный эффект для поддержания стабильности территории. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию без определения единой государственной политики не сможет создать условия для развития отраслей сельского хозяйства, сохранения и воспроизводства природных ресурсов и благоприятных условий для жизнедеятельности человека.

Основными направлениями устойчивого и эффективного развития сельского хозяйства и сельских территорий Российской Федерации станут:

определение перспективных направлений в использовании земель сельскохозяйственного назначения (соотношение состава угодий, их потребностей, целесообразность трансформации, др.) и их охраны, определяемых характером и темпами развития аграрной экономики;

территориальная привязка системы природоохранной инфраструктуры (фактическое размещение, наличие их в составе других земельных и землепользований, предназначенных

для производственной деятельности, определение порядка их охраны и режима использования, др.);

территориальное планирование землепользований и оценка экологической, экономической и социальной эффективности мероприятий по организации рационального использования и охране земель и ряд др.

В целях оптимизации современного природопользования администрациями муниципальных образований и органам государственной власти субъектов РФ предстоит провести инвентаризацию, картографирование, землеустройство, создать кадастр природных (в т.ч. нарушенных) земель, активно пропагандировать экологизацию сельского хозяйства, проводить экономическое стимулирование землевладельцев и ряд других мероприятий. Устойчивое развитие регионов видится в поэтапном восстановлении естественных экосистем до уровня, гарантирующего

оптимальность соотношения природной и производственной сред.

Список литературы

1. *Барлыбаев Х. А.* Человек. Глобализация. Устойчивое развитие: монография. – М: Изд-во РАГС, 2007. – 320 с.
2. *Письменная Е. В.* Формирование устойчивых агроландшафтов: теория и практика (на примере Северного Кавказа). – Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH&Co, 2012. – 436 с.
3. *Письменная Е. В.* Современные проблемы аграрного природопользования и охраны на Ставрополье // Экологические проблемы природных и урбанизированных территорий. – Астрахань: издатель: Сорокин Роман Васильевич, 2013. – С.13–18.