

ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

ОХРАНА ЭСТЕТИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ ПРИРОДНЫХ ЛАНДШАФТОВ В ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

© 2011 г. Т.В. Евсегнеева¹

Краткая аннотация: в статье освещены вопросы охраны эстетических свойств природных ландшафтов путем организации особо охраняемых природных территорий. Автором проведен анализ действующего законодательства, определяющего процедуру создания и правовые режимы особо охраняемых природных территорий, и выявлены проблемы принятия во внимание эстетических свойств природных ландшафтов.

Annotation: the article highlights the issues of protection of aesthetic properties of natural landscapes through specially protected natural areas. The author analyzed the current legislation governing the procedure for the establishment and the legal regime of specially protected natural areas and identified the problems of taking into account of aesthetic properties of natural landscapes.

Ключевые слова: природные ландшафты, эстетические свойства ландшафтов; особо охраняемые природные территории; охрана окружающей среды; экологическое законодательство.

Key words: natural landscapes, aesthetic properties of landscapes; specially protected natural areas; environmental protection; environmental legislation.

К началу XXI в. антропогенное воздействие на природную среду достигло глобальных масштабов и привело к значительной трансформации природных ландшафтов. С дальнейшим увеличением антропогенной нагрузки повышается угроза негативного изменения ресурсоёмкости, экологической устойчивости, ухудшения эстетических качеств природных ландшафтов и ландшафтно-го разнообразия окружающей природной среды. Одним из факторов, обеспечивающих сохранение эстетических свойств природных ландшафтов, является многообразие слагающих природные ландшафты компонентов. При решении задач поддержания экологического баланса на больших территориях функцию сохранения биологического и ландшафтного разнообразия, эстетических свойств окружающей природной среды несет система особо охраняемых природных территорий².

В настоящее время эта проблема приобрела международное значение и является составной частью комплекса мероприятий, предусмотренных Конвенцией по охране Всемирного культурного и природного наследия (1972 г.), ратифицированной нашей страной в 1988 г.³, а также мероприятий по реализации концепции устойчи-

вого развития, разработанной Международной комиссией по окружающей среде и развитию, созданной ООН.

Стремление сохранить красоты дикой природы, ее эстетическую ценность всегда было одним из трех господствующих подходов при выборе участников для особой охраны наряду с необходимостью ресурсоохраны и тревогой из-за гибели живого.

Еще в начале XX в. в мире возникло движение среди ученых, энтузиастов природы, писателей и художников в пользу “мировой охраны природы с эстетическими и научными целями”. На общем собрании Комиссии памятников, состоявшемся в 1911 г. в Брюсселе, бельгийский министр юстиции К. де Вьяр справедливо отметил следующее: “Толпа начинает понимать, что красота природы, как и красота художественных произведений, имеет таинственную дорогую нам связь с нашей душой, что она является сокровищем и заслуживает уважения наравне с памятниками искусства. Придет час, а быть может, он уже настал, когда ландшафты, представляющие естественные памятники, будут охраняться такими же защитными правилами, какими обеспечивается сохранность памятников искусства от покушений невежества или преувеличенного утилитаризма”⁴.

¹ Старший преподаватель Санкт-Петербургского политехнического университета.

² Далее – ООПТ.

³ См.: Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 290–302; Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М., 1991. С. 290–302.

⁴ Яценко И.И. Эстетическая охрана лесов и лесоустройство // Гуманитарный экологический журнал. Т. 1. Вып. 2. 1999. С. 74.

В законодательстве России этико-эстетическое направление в то время, к сожалению, не получило должного развития, хотя и освещалось в трудах И.П. Бородина, Г.А. Кожевникова, Д.Н. Анучина и П.П. Семенова-Тян-Шанского. Лишь отдельное упоминание о необходимости учета эстетических свойств природных объектов при их заповедании содержалось в Декрете СНК “Об охране памятников природы, садов и парков” от 16 сентября 1921 г.⁵

В то же время анализ законодательства об особо охраняемых природных территориях периода конца 20–70-х годов XX в. позволяет сделать вывод о том, что отечественная практика заповедного дела практически не учитывала эстетических ценностей заповедных объектов. Положительным опытом в этот период обладали большей частью лишь страны Прибалтики. Так, в 1967 г. в Литве был создан первый ландшафтный заказник именно с целью охраны эстетических свойств природы.

Сложившаяся ситуация объясняется тем, что в период становления и развития советского государства, когда на первом плане стояли задачи экономического развития, наличие у территории эстетических ценностей не рассматривалось в качестве достаточного довода для заповедания территории. Задача работ многих советских географов, занимавшихся в 70–80-х годах XX в. оценкой эстетики природных ландшафтов, была утилитарна, направлена не на сохранение красот природы, а на оптимизацию использования эстетических ресурсов ландшафтов в туристических целях⁶.

Действующее российское законодательство содержит прямое указание на эстетическое значение природно-заповедного фонда, закрепленное в ст. 58 Федерального закона “Об охране окружающей среды” от 10 января 2002 г.⁷

Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” от 14 марта 1995 г.⁸ определил особо охраняемые природные территории как участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

Сложившийся в заповедном деле опыт показывает, что наиболее традиционными принципами при создании ООПТ являются принципы типичности, уникальности, репрезентативности, эталонности, размерности, сохранности, максимального видового и ландшафтного разнообразия, эстетической ценности. В зависимости от задач, поставленных перед организуемой ООПТ, и особенностей конкретной территории используется тот или иной принцип или их сочетание.

Весьма подробно закреплены основные критерии отнесения территорий к ООПТ в региональном законодательстве. Так, согласно п. 2.1. постановления главы администрации Волгоградской области “Об утверждении порядка отнесения территорий к особо охраняемым природным территориям регионального значения” от 5 декабря 2007 г.⁹ к основным критериям отнесения территорий к особо охраняемым природным территориям регионального значения, определяющим степень ценности и уникальности природных комплексов и объектов, относятся: сохранность природных комплексов; ландшафтное разнообразие; биологическое разнообразие (уникальные объекты растительного и животного мира, в том числе ценные виды в хозяйственном, научном и культурном отношении, ненарушенные эталонные природные комплексы); уникальность генетических ресурсов (наличие местообитаний редких и исчезающих видов растений и животных); высокая рекреационная пригодность территорий; эстетически выразительные компоненты природного ландшафта; историко-культурная ценность территорий и объектов; научное значение территорий и объектов.

В соответствии с Требованиями к обоснованию особой природоохранной, научной, рекреационной, оздоровительной или иной ценности территории (акватории), рекомендуемой для присвоения правового статуса особо охраняемой природной территории местного значения, утвержденными Приказом министра экологии и

⁵ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1921. № 65. Ст. 492.

⁶ Следует отметить, что вторая волна исследований по данному вопросу наблюдается с начала 2000-х годов, однако цель исследований, к сожалению, сохранилась прежней. В качестве примера можно назвать следующие работы: *Дирин Д.А.* Оценка пейзажно-эстетических ресурсов горных ландшафтов в целях оптимизации рекреационного природопользования (На примере Усть-Коксинского района Республики Алтай). Дисс. ... канд. геогр. наук. Барнаул, 2006; *Марков Д.С.* Ландшафтно-географический подход к оценке и эксплуатации туристско-рекреационного потенциала (На примере Шуйского муниципального района Ивановской области). Дисс. ... канд. геогр. наук. Ярославль, 2005.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

⁹ См.: Волгоградская правда. 2007. № 234.

природных ресурсов Республики Татарстан от 3 августа 2009 г. № 825¹⁰, к материалам, обосновывающим придание правового статуса ООПТ местного значения, относится оценка экологической значимости территории, в том числе познавательной, рекреационной, эстетической.

Таким образом, в настоящее время необходимость учета эстетической значимости территории в определенной мере закреплена как на федеральном, так и на региональном законодательном уровнях.

На наш взгляд, наиболее значимые для сохранения эстетических свойств окружающей природной среды природные комплексы и объекты сосредоточены прежде всего в федеральной системе особо охраняемых природных территорий, основу которой составляют государственные природные заповедники и национальные парки.

Заповедники являются одной из наиболее эффективных форм охраны эстетических свойств природных ландшафтов. Так, согласно ст. 6 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” на территории государственных природных заповедников изымаются из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты, типичные или редкие ландшафты. В заповеднике подлежат охране все находящиеся на его территории и акватории природные объекты и взаимосвязи между ними. Таким образом, охраняется природный территориальный комплекс в целом, т.е. ландшафт со всеми компонентами.

Согласно ст. 12 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

Природные ресурсы и ценности, которыми управляют национальные парки, включают не только леса, луга, воды, животный мир, но также эстетические ценности, например живописные ландшафты. При этом задача национального парка заключается в том, чтобы эти ресурсы и ценности в процессе их использования для удовлетворения рекреационных и познавательных потребностей

человека не претерпевали необратимых изменений и сохраняли свою привлекательность для настоящего и будущих поколений.

В соответствии с Основными направлениями развития системы государственных природных заповедников и национальных парков в Российской Федерации на период до 2015 г., утв. Приказом Минприроды от 22 апреля 2003 г. № 342¹¹, задача сохранения природных комплексов и объектов в государственных природных заповедниках и национальных парках реализуется, исходя из важности сохранения полноценного биологического и ландшафтного разнообразия, обеспечения демонстрации богатства биологического и ландшафтного разнообразия посетителям ООПТ, сохранения целостности особо охраняемых природных комплексов и избежания фрагментации ландшафтов и других моментов.

Наряду с национальными парками природные парки являются ООПТ, в пределах которых совмещаются задачи сохранения природных ландшафтов с организацией познавательного отдыха и туризма. Согласно ст. 18 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” под природными парками понимаются природоохранные рекреационные учреждения, территории (акватории) которых включают природные комплексы и объекты, имеющие значительную экологическую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских и рекреационных целях.

Большое значение в деле сохранения эстетических свойств окружающей природной среды имеют государственные природные заказники, под которыми понимаются территории, имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. В первую очередь речь идет о таких заказниках, как комплексные (ландшафтные), предназначенные для сохранения и восстановления природных комплексов (ландшафтов); гидрологические (болотные, озерные, речные, морские), предназначенные для сохранения или восстановления ценных водных объектов и экологических систем; геологические, предназначенные для сохранения ценных объектов и комплексов неживой природы (торфяников, месторождений минералов и других полезных ископаемых, примечательных форм рельефа и связанных с ними элементов ландшафта) и др.

¹⁰ См.: Справочная правовая система “Гарант”.

¹¹ См.: Справочная правовая система “Гарант”.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” памятники природы – уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Основная цель объявления природных комплексов и других объектов памятниками природы – сохранение их в естественном состоянии. Перечень объектов, имеющих статус памятников природы, очень широк. В Положении о памятниках природы федерального значения в Российской Федерации, утвержденном Приказом Минприроды от 25 января 1993 г. № 15, приводятся примеры таких объектов и комплексов: участки живописных местностей, эталонные участки нетронутой природы, уникальные формы рельефа и связанные с ними ландшафты и др.¹²

Следует отметить, что в целом такая категория ООПТ, как памятник природы, очень распространена и имеет исключительное значение для охраны мелких элементов ландшафта, что особенно важно в староосвоенных регионах для поддержания экологически сбалансированной пространственной структуры ландшафтов. Кроме того, как отмечает А.А. Транин, “многообразие типов памятников природы исключает трафаретный подход к их охране”¹³.

К сожалению, в ст. 25 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” указывается, что памятники природы могут быть лишь федерального или регионального значения. Представляется, что необходимо внести соответствующие изменения в последний Закон, так как практика создания памятников природы местного значения в советский период отличалась большей эффективностью. В этом случае возможно более широкое привлечение общественности к проблеме сохранения памятников природы.

Охрана эстетических свойств окружающей природной среды может осуществляться и в рамках других особо охраняемых природных территорий, перечень которых в настоящее время не является закрытым. Так, согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы мест-

ного самоуправления могут устанавливать 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, микрозаповедники и др.).

Существующая практика законопроектной деятельности идет по пути введения новых категорий ООПТ законодательными актами как на федеральном, так и на региональном уровнях (законы отдельных субъектов РФ об ООПТ). Со времени принятия Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” в субъектах РФ были введены около 100 различных категорий ООПТ, что связано с учетом местных природных, социальных, культурных и религиозных традиций и полностью соответствует концепции федерализма и совместного ведения по данному предмету (включая законодательство об особо охраняемых природных территориях; ст. 72 Конституции РФ)¹⁴. Заметим, что законодательная инициатива регионов в известной степени подталкивает развитие и совершенствование федерального законодательства.

В последнее десятилетие наблюдается положительная практика по формированию региональных систем ООПТ различных категорий, в том числе в Республике Саха, Республике Алтай, Читинской области и многих других регионах России, позитивная практика создания ООПТ на уровне муниципальных образований (Ульяновская область, Липецкая область и др.)¹⁵.

Однако несмотря на кажущееся наполнение отрасли законодательной базой об особо охраняемых природных территориях, несмотря на разнообразие форм особо охраняемых природных территорий правовые средства, непосредственно направленные на сохранение эстетических ценностей природных ландшафтов, не нашли должного отражения в их правовых режимах. Как отмечает Е.А. Галиновская, в настоящее время “природные

¹² См.: Росс. вести. 2003. № 33.

¹³ Транин А.А. Национальные парки в СССР: проблемы и перспективы (Организационно-правовые аспекты). М., 1991. С. 38.

¹⁴ См.: Кузнецова О.Н. Региональное законодательство об особо охраняемых природных территориях // Экологическое право. 2004. № 2. С. 25.

¹⁵ Закон Пермского края “О природном наследии Пермского края” от 11 ноября 2005 г.; Закон Орловской области “О системе охраняемых природных территорий Орловской области” от 14 июня 2002 г.; Положение “О территориальной охране природы г. Ульяновска”, утвержденное Решением Ульяновской Городской думы от 25 декабря 2002 г.; Положение “О сохранении и развитии особо охраняемых природных территорий местного значения в городе Липецке”, принятое Решением Липецкого Городского совета депутатов от 29 мая 2007 г.

территории часто подвергаются оценке с точки зрения их коммерческой пользы, которая, понятно, оказывается невысокой ... дирекции территорий в поисках средств для обеспечения реализации прямых функций ООПТ ищут возможные варианты сочетания режима охраны и коммерческой деятельности. Она обнаруживается в расширении туризма и рекреации на территориях”¹⁶.

Кроме того, имеются пробелы в законодательном регулировании процедуры придания территории статуса “особо охраняемая”. Так, в соответствии с Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях” все особо охраняемые природные территории учитываются при разработке территориальных комплексных схем, схем землеустройства и районной планировки. Сразу следует отметить, что данные виды документов территориального планирования на сегодняшний день утратили свое значение. Их заменили новые документы, виды, содержание и принятие которых предусмотрены Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г.¹⁷ Между тем необходимые изменения в Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” не внесены, в нем по-прежнему упоминаются наименования не существующих видов документов.

Следует согласиться, что упущением Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” является отсутствие в нем таких категорий, как “участки Всемирного культурного природного наследия”¹⁸. Внесение в этот

Закон соответствующих изменений повысило и укрепило бы статус данной категории особо охраняемых природных территорий и позволило бы занять им достойное место в правовом механизме охраны эстетических свойств ландшафтов, так как Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия прямо выделяет среди объектов природного наследия территории, особо ценные для духовного развития человека, играющие огромную этическую и эстетическую роль в его воспитании.

В заключение хотелось бы отметить, что велика роль особо охраняемых природных территорий в науке и деле ресурсоохраны. Однако нельзя односторонне преувеличивать роль знаний и возможность использования особо охраняемых природных территорий в хозяйственных целях, ибо в охране окружающей среды большое, еще не до конца осознанное значение имеют этический и эстетический аспекты.

Исходя из сложившейся в мире экологической ситуации, становится ясным, что в будущем красота природных ландшафтов в основном будет защищена в заповедниках, национальных парках, ландшафтных заказниках, природных парках и других особо охраняемых природных территориях. Как показывает весь опыт человечества, при правильной стратегии можно иногда позволить себе ошибки в тактике, но даже идеальная тактика при ошибочной стратегии неизбежно ведет к поражению. Именно в этой связи предстоит переосмыслить содержание законодательства с учетом тех вызовов, которые сделаны современным миром. При этом особое внимание должно быть уделено закреплению в законодательстве правовых средств, обеспечивающих сохранение эстетических свойств природных ландшафтов в особо охраняемых природных территориях, и формированию последовательной экологической политики в решении этого вопроса.

¹⁶ Галиновская Е.А. О правовых основах образования системы особо охраняемых природных территорий в России // Журнал рос. права. 2010. № 5. С. 28–34.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

¹⁸ Транин А.А. Правовое обеспечение функционирования системы охраняемых природных территорий // Охраняемые природные территории. Материалы к созданию Концепции системы охраняемых природных территорий в России. М., 1999. С. 216; Гафина Л.М. Правовая охрана ландшафтного разнообразия в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2008. С. 136.