

ПЛАНИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ПАРКА: ПРОБЕЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

А.А. Жлоба

Законодательство Республики Беларусь прямо не предусматривает необходимость планирования охраны и использования национального парка. Фактически в настоящее время оно осуществляется в рамках разработки и утверждения проекта территориальной организации национального парка, являющегося, исходя из анализа ст.12, 26, 27 Закона «Об особо охраняемых природных территориях» [1], главным планово-проектным документом.

Согласно ч.4 ст.26 названного Закона, разработку проекта территориальной организации национального парка обеспечивает государственное природоохранное учреждение, осуществляющее управление национальным парком. Далее проект согласовывается с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и утверждается Управлением делами Президента Республики Беларусь. В нем в соответствии с положением о национальном парке устанавливаются границы рекреационной, хозяйственной и других зон, необходимых для обеспечения функционирования национального парка, жизнедеятельности местного населения, эксплуатации хозяйственных и иных объектов парка, а также регламентируются застройка, планируемое хозяйственное и иное использование территории национального парка [1, ст.27].

На наш взгляд, проект территориальной организации следует рассматривать в качестве документа долгосрочного планирования (15-20 лет), содержащего краткую оценку природных условий территории, ценных природных объектов; характеристику эколого-познавательных и рекреационных ресурсов территории; социально-экономическую характеристику района расположения национального парка; функционально-планировочную структуру территории и режимы охраны и использования каждой зоны; мероприятия по охране и использованию природных объектов парка; предложения по развитию туризма и отдыха, организации туристских маршрутов, обустройству территории, размещению основных административно-хозяйственных и рекреационных объектов; предложения по административно-хозяйственной структуре и штатам государственного природоохранного учреждения, управляющего национальным парком; предложения по организации научной деятельности, мониторинга и дальнейших проектных работ; первоначальный расчет затрат, необходимых для организации и функционирования национального парка. Принимая во внимание важность проекта территориальной организации национального парка, как планового долгосрочного документа, от которого в последующем зависит эффективность организации управления парком, следует дополнить соответствующим образом Закон «Об особо охраняемых природных территориях».

Отрицательной чертой долгосрочного планирования является его негибкость. В этой связи планировать необходимо те отношения, которые носят не только общий, но и устойчивый характер. Конкретные мероприятия по

охране и использованию ресурсов национального парка следует определять при среднесрочном планировании, которое в большинстве стран Западной Европы, в Северной Америке, в Австралии и России выражается в составлении Планов управления национальным парком. Признавая их значимость и необходимость для выработки и реализации эффективной стратегии охраны и использования природных объектов на всей территории национального парка, законодательство зарубежных стран по разному подходит к определению системы среднесрочного планирования, роли и видов Планов управления в этой системе, их содержания и процедуры разработки и утверждения.

Необходимость в Планах управления признана и на международном уровне. На 4-м Всемирном конгрессе по национальным паркам и охраняемым природным территориям в 1992г. были сформулированы основные задачи национальных парков и иных охраняемых природных территорий, изложенные в принятом конгрессом Каракасском плане действий. Среди них – разработка и выполнение планов организации системы национальных охраняемых природных территорий, интеграция этих планов в рамки планирования экономического развития, оценка и количественное выражение выгод, получаемых от создания и функционирования охраняемых территорий, совершенствование управления ими. Одним из направлений совершенствования управления охраняемыми территориями признано составление планов управления с обоснованием материально-технических и временных ресурсов [2, с.217-218; 9, с.95-96].

В Республике Беларусь в периодических изданиях также указывается на необходимость разработки Планов управления, например, для национальных парков «Беловежская пуща» и «Припятский» в связи с их включением в Европейскую сеть ключевых ботанических территорий [4]. Следует отметить, что данное положение является необходимым условием функционирования всех национальных парков, в том числе вновь создаваемых. Однако в настоящее время в законодательстве Республики Беларусь не предусмотрена названная форма планирования. Указанная проблема практически не разработана и в отечественной научной литературе.

В этой связи на основе рекомендаций международного сообщества [10], опыта зарубежных стран [6-9] и разработок российских исследователей [3] представляется возможным предложить следующий вариант Плана управления применительно к национальным паркам Республики Беларусь.

План управления национальным парком — это официальный документ, определяющий направления деятельности по охране и использованию национального парка на срок 5 лет, разрабатываемый государственным природоохранным учреждением, управляющим национальным парком, утверждаемый Управлением делами Президента Республики Беларусь по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Цель разработки Плана управления состоит в определении конкретных задач управления национальным парком. В общем данные задачи содержатся в Законе «Об особо охраняемых природных территориях» [1, ст.26]. План управления расставляет приоритеты в выполнении определенных в

нем задач, устанавливает алгоритм действий по достижению задач и необходимые для этого материальные ресурсы, а также обозначает те результаты, которые должны быть достигнуты по истечении срока действия Плана. Среди других важных предназначений Плана – возможность привлечь внимание местных властей к проблемам парка. Данный инструмент служит элементом внешнего контроля и оценки эффективности управления, позволяет широкому кругу лиц ознакомиться с задачами функционирования национального парка, обеспечивает обмен опытом и распространение лучших примеров практических решений. План управления позволяет привлечь дополнительные финансовые средства, поскольку содержащиеся в нем сведения могут заинтересовать соответствующих субъектов в ведении на территории разрешенных видов деятельности, а также потенциальных благотворителей.

Наилучшим образом цель может быть достигнута в том случае, если увязать сохранение ресурсов парка с устойчивым социально-экономическим развитием территории. Это существенно повысит гарантии сохранения природных объектов национального парка и будет способствовать его эффективному функционированию и развитию.

Важнейшим принципом составления Плана управления должно стать участие в его разработке представителей местных властей, субъектов хозяйствования, различных групп местного населения и других заинтересованных лиц как способа разрешения многих конфликтов, поскольку создание национального парка влечет не только положительные последствия, но и отрицательные. Отрицательным последствием является то, что деятельность соответствующих лиц будет регулироваться иными, по сравнению с ранее действовавшими, нормами законодательства Республики Беларусь, ограничивающими эту деятельность.

План управления необходимо рассматривать в 2 аспектах: формальном и содержательном.

Формальный аспект отражает последовательность действий уполномоченных лиц по юридическому оформлению Плана управления для наступления соответствующих правовых последствий.

Для более логичного изложения процедуру формирования Плана следует разбить на 3 этапа: 1) разработка и составление плана; 2) согласование и утверждение; 3) публикация резюме плана.

Этап разработки и составления плана включает подэтапы:

1. Разработка плана управления, которая проводится в несколько стадий:

а) сбор и подготовку информации, необходимой для планирования, администрацией национального парка – в этих целях определяются источники информации, в качестве которого, например, может выступать проект территориальной организации национального парка; пробелы в знаниях о территории и ее природных объектах и иное;

б) определение общих для национального парка целей и основных задач с учетом положений ст.26 Закона «Об особо охраняемых природных территориях»;

в) определение конкретных задач для каждой зоны национального парка в соответствии с установленным режимом охраны и использования территории – на данном подэтапе выясняется, что и где необходимо делать для достижения целей создания парка;

г) составление проекта плана действий по реализации задач, определенных в пункте в) – в этом случае решается вопрос, каким образом планируются выполнить поставленные задачи.

2. Организация обсуждения проекта плана управления с заинтересованными лицами – может образовываться рабочая группа, состоящая из представителей органов власти и местного самоуправления, научных и общественных организаций, отдельных специалистов, землевладельцев и землепользователей, субъектов хозяйствования, представителей различных групп местного населения.

3. Составление уточненного плана управления.

Как правило, работы по данному этапу выполняются по договору с администрацией парка сторонней организацией, имеющей возможность проводить соответствующие исследования с наименьшими временными и материальными затратами.

Второй этап предполагает утверждение Плана государственным органом, в оперативное управление которого передан национальный парк, – Управлением делами Президента Республики Беларусь – и его согласование с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды.

В заключение осуществляется публикация резюме Плана управления для ознакомления с ним широкой общественности.

Содержательный аспект касается собственно Плана управления, его структуры и содержания и имеет 3 стороны: описательную, материальную и процессуальную.

Описательная сторона содержит основные сведения о национальном парке, сведения о его природных объектах, имеющих особую ценность, о социально-экономических условиях территории национального парка и региона, в котором он находится, называет проблемы, мешающие развитию территории и создающие угрозу сохранению ценных природных объектов, историко-культурных объектов, и иное. Материальная сторона показывает конкретные направления деятельности в национальном парке на 3-х уровнях: целой территории, отдельной зоны и отраслевом. Способы решения поставленных управленческих задач составляют процессуальную сторону Плана. Исходя из указанного, следует формировать структуру Плана, которая в целом должна отражать важнейшие черты управления национальным парком.

С позиции юридического оформления предложений представляется целесообразным внести дополнения в Закон «Об особо охраняемых природных территориях», которые закрепляют четкую процедуру составления Плана управления национальным парком с установлением обязанностей соответствующих лиц по его разработке, согласованию и одобрению, конкретных сроков исполнения обязанностей, а также определяют минимальное содержание Плана и сроки его пересмотра. Подобное правовое решение обозна-

ченной проблемы позволяет рассматривать План управления в качестве средства контроля работы администрации национального парка. Данные положения могут быть применены в полной мере в отношении других категорий особо охраняемых природных территорий, таких как заповедники и заказники.

Управление национальным парком может быть эффективным лишь при непрерывном планировании, направленном на постоянное реагирование на изменения, вызванные ходом природных и антропогенных процессов, социально-экономическими и иными условиями [5, с.18]. В этой связи большое значение имеет текущее планирование, до 1 года.

Таким образом, можно выделить следующие виды планирования: долгосрочное на срок от 15 до 20 лет, среднесрочное до 5 лет и текущее до 1 года. Долгосрочное планирование придает стабильность планируемым отношениям, но при этом является наименее гибким. Следовательно, должны планироваться отношения, имеющие наиболее устойчивый характер. Инструментом данного планирования в полной мере может выступать проект территориальной организации национального парка, который логично будет переименовать в проект территориальной организации и развития национального парка. Более конкретный план действий по охране и использованию ресурсов национального парка отражается в его Плане управления, составляемом на перспективу (5 лет) и являющемся средством среднесрочного планирования.

1. Об особо охраняемых природных территориях: Закон Республики Беларусь, 20 окт. 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1994. № 35. Ст. 570; В ред. Закона от 23 мая 2000 г. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 52. 2/171.
2. *Балашенко С.А.* Государственное управление в области охраны окружающей среды. Минск: БГУ, 2000. 341с.
3. Как создать план управления национального парка. Практические рекомендации / Авт.-сост. Ю. А. Буй-волод. М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2002. 127с.
4. *Николаева Н.* Природа, охраняемая законом // Минский курьер. 2004. 26 нояб. С.2.
5. Стратегия управления национальными парками России: Проект. М.: Изд. Департамента охраны окружающей среды и экобезопасности Минприроды России и Центра охраны дикой природы, 2001. 46с.
6. Action Plan for the Protected Natural Areas of the Spanish State. Madrid, 2002. 168p.
7. Best Practice in Protected Area Management Planning. Tasmania: Agency Parks and Wildlife Service. 2000. 48p.
8. *Simoncini A.* Protected Areas and the «Caracas Action Plan» // Environ. Policy and Law. 1994. № 2-3. P. 95–104.
9. The principles of protected area management in Finland: Guidelines on the aims, function and management of state-owned protected areas. Vantaa: Forest and Park Service, 2000. 51p.
10. Toolkit Management Planning. Eurosite. 1999. 124p.