

ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ В РАМКАХ СЛОЖИВШЕЙСЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

О.Н. Мироненко

В статье рассматриваются методологические, юридические, организационно-управленческие проблемы сохранения биологического разнообразия. Изменение во времени экологических факторов и их тесная взаимосвязь делают многие методы государственного управления неприменимыми в данной сфере, а неполнота и неопределенность информации о свойствах экосистем, критериев оценки и исходов антропогенной деятельности значительно осложняет процесс принятия решения и управления. Сложность объекта регулирования, разноплановость антропогенного воздействия и несовершенство нормативного обеспечения обуславливают комплекс системных проблем, решение которых усложняется отсутствием кодифицированной системы экологического права. Выводы иллюстрированы примерами из сложившейся в России и Алтайском крае правоприменительной практики, а также результатами научных изысканий на территории Кулунды.

Ключевые слова: биологическое разнообразие, методологические, юридические, организационно-управленческие проблемы государственного управления, Кулунда.

В соответствии с широко принятой точкой зрения биологическое разнообразие (biological diversity) рассматривается как «терминологический зонтик» для обозначения разнообразия форм живой природы, которое включает: разнообразие видов животных, растений, грибов и экологических систем. Выделяют также три различных компонента биоразнообразия: *генетическое разнообразие* (сумма генетической информации, содержащейся в генах всех организмов), *видовое разнообразие* или видовое богатство (количество разных видов организмов) и *разнообразие экосистем* (количество разных местообитаний, сообществ организмов, разнообразие экологических процессов).

Создать реально действующие механизмы сохранения такой многоуровневой и многофакторной системы очень сложно, из чего вытекает множество методологических проблем, включающих, в том числе, проблемы мониторинга биологического разнообразия, ведения кадастров, оценки воздействия на хозяйственную деятельность.

В качестве примера можно привести опыт инвентаризация биологического разнообразия на Беломорской биологической станции МГУ им. М.В. Ломоносова – первом в мире участке, для которого выполнена данная работа. На биостанции исследования ведутся уже 72 года, в 2008 году при участии более чем 70 ученых издан каталог, в котором зарегистрировано 6008 видов живых организмов – от бактерий до высших растений и животных на участке в 40 км².

В тоже время для территории Алтайского края общей площадью 168 тыс. км² флора

и фауна по предварительным данным в целом оценивается порядка 5000 видов, но по многим группам организмов (насекомые, паукообразные, простейшие и др.) отсутствуют даже оценочные данные о численности видов [6].

Сохранение генофонда – задача еще более высокого уровня, так как предполагает не просто сохранение биологических видов биоты той или иной территории как таковых, но сохранения разных (в идеале – всех) популяций каждого вида во всем их генетическом разнообразии. Очевидно, что решение этой проблемы может составлять лишь идеальную цель, к которой можно более или менее успешно приближаться.

Отдельная проблема оценки качественного состава биологических ресурсов. Например, на территории Алтайского края насчитывается более тысячи ресурсных видов растений, которые в соответствии с природо-пользовательской классификацией можно сгруппировать в четыре типа: сырьевые ресурсные растения (технические, лекарственные, кормовые, пищевые и пряно-ароматические), средообразующие растения (доминанты растительного покрова, кормовые для диких животных, декоративные), корректирующих виды (ядовитые, адвентивные и апофитные), информационные виды (культурные растения и их дикие родичи, редкие и исчезающие) [7]. По особенностям использования ресурса (характер эксплуатации, системы мониторинга и контроля) только в отношении основных древесных растений существует ведомственный учет и контроль, по

ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ В РАМКАХ СЛОЖИВШЕЙСЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

другим группам растений – практическая бесконтрольная эксплуатация.

Неблагополучная ситуация, частично связанная с правовым вакуумом, складывается в Алтайском крае при использовании ценных видов лекарственных растений, запасы растительного сырья которых не изучены и не оценены, а основной коммерческий оборот идет через неструктурированный рынок. Система усугубляется сложным социально-экономическим положением населения в отдаленных горных районах, а также интенсивным развитием фармацевтической и перерабатывающей промышленности, использующих растительное сырье (ООО «Эвалар», ООО «Алфит» и др.).

Несмотря на ключевую роль биологического разнообразия в природе и жизни человека законодательством Российской Федерации урегулированы только отдельные аспекты. Сфера использования и охраны биологического разнообразия регулируется в основном нормами экологического права. В то же время, многие нормы иных отраслей права в той или иной мере затрагивают вопросы сохранения природной среды, в том числе и биоты. Например, отдельные положения Водного и Градостроительного кодексов Российской Федерации. Это объясняется тем, что сфера природопользования настолько широка, что практически любая деятельность человека является природопользованием, так как используются или природные ресурсы или природные условия [6]. Отсутствие кодифицированной системы экологического права и многообразие нормативных актов обуславливают сложность системы управления использованием и охраны биоразнообразия России. В целом в российском законодательстве практически не оперируют понятием биологическое разнообразие и, соответственно, не выстраивают единую систему управления использованием и охраны растительного и животного мира.

В первую очередь для определения правовых рамок в сфере сохранения и восстановления экосистем, а также изменения государственной политики, необходимо ввести в действующее законодательство общие нормы, определяющие основные термины и понятия, включая понятия «экосистема», «биоразнообразие».

В совокупности сложность объекта регулирования, разноплановость антропогенного воздействия и несовершенство нормативного обеспечения процесса регулирования обуславливают множество организационно-управленческих проблем. Особенности функционирования экологических систем таковы, что негативные последствия человеческой

деятельности могут проявить себя через достаточно продолжительный период времени. Примерами могут служить неконтролируемые всплески численности акклиматизированных животных и интродуцированных растений (например, для Алтайского края злободневная проблема - распространение клена ясенелистного, ячменя гривастого) или рост заболеваемости населения, обусловленный применением стойких пестицидов типа ДДТ 30-40 лет назад.

Изменение во времени экологических факторов и их тесная взаимосвязь делают многие методы государственного управления неприменимыми, а неполнота и неопределенность информации о свойствах экосистем, критериев оценки и исходов антропогенной деятельности значительно осложняет процесс принятия решения. Зачастую должностному лицу необходима информация, которая может быть получена только из научных отчетов и публикаций, крупномасштабных карт, баз данных. До настоящего времени в государственном и муниципальном управлении данная система не выстроена. Разрозненность полномочий между уровнями власти (федеральный, региональный, муниципальный), а также в пределах компетенций различных органов власти в основном по природопользовательскому признаку зачастую делают работу мало согласованной и не эффективной. Переход на управление, основанное на ландшафтном (экосистемном) принципе, по мнению многих ученых, позволит частично решить проблему.

Наиболее эффективным методом сохранения биологического разнообразия считается создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ). На сегодняшний день система ООПТ Алтайского края находится в стадии формирования, пока для них не разработаны программы развития, из 36 заказников только 18 обеспечены егерской службой, которую осуществляют 14 егерей КГУ «Алтайприрода». Приходится констатировать, что при наличии в регионе 60 муниципальных районов и 11 городских округов управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Алтайского края с численностью государственных инспекторов около 30 человек не может обеспечить полноценной охраной биологическое разнообразие и сохранение других природных ресурсов. Таким образом, в существующем виде система ООПТ и система государственного управления мало эффективна.

В настоящее время во всем мире и в России к числу наиболее нарушенных человеком и наименее обеспеченных специальной охраной относятся степные экосистемы

[3, 4, 5]. В пределах особо охраняемых природных территорий России находится абсолютно незначительная в удельном весе часть степного биома: на ООПТ федерального значения не более 0,3%, что составляет менее 1% общей площади федеральных ООПТ. Для Алтайского края, где доля сельскохозяйственных земель составляет около 71% от общей площади края, эта проблема еще более актуальна.

Для многих регионов России степные экосистемы образуют основу природной среды, обеспечивают важные для жизни людей и ведения хозяйства экологические услуги. Глобальные кризисы последних лет оказались новым экологическим вызовом для сохранения степного биома и биоразнообразия сельскохозяйственных земель. Во всем мире возрос риск уничтожения степных и близких к ним экосистем в результате расширения пашни, облесения территорий, интенсификации сельского хозяйства.

В Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов [8] одной из основных причин сокращения видового разнообразия в настоящее время указано уничтожение, разрушение и загрязнение местообитаний. Ярким примером являются территории равнинной и предгорной части Алтайского края, в том числе Кулундинской низменности, где в результате распашки целинных и залежных земель резко сократились площади естественных экосистем. В первую очередь были распаханы наиболее ценные в кормовом отношении разнотравно-ковыльные и типчакowo-ковыльные степи.

В результате ландшафты степей понесли тяжкий экологический урон. Занятые под пашню дренированные участки степи стали объектом деградации почв и ветровой эрозии. Сопряженные процессы окисления органики в недавно распаханных почвах и дефляционного удаления мелкозема привели к тому, что исходное содержание гумуса в почвах Кулунды снизилось с 4-6% до 1,5-2% [1, 5].

Распашка дренированных территорий вытеснила расширяющееся поголовье скота на влажные засоленные луга приозерных понижений. Но дернина этих растений неустойчива к пастбищным нагрузкам и под воздействием копыт на влажной вязкой почве быстро разрушается, почва уплотняется, соли поднимаются на поверхность и злаковая растительность гибнет, сменяясь солянками и обнаженными участками солончаков. В настоящее время, процесс деградации луговых солончаков под влиянием неконтролируемой пастбы захватил огромные пространства, резко ухудшая продуктивность и устойчивость

агроландшафта. Уменьшение площади кормовых угодий привело к увеличению пастбищной нагрузки и деградации растительности Кулундинских степей. Большая часть пастбищ Центральной Кулунды находится на II-III стадиях пастбищной дигрессии, в результате чего в 2-2,5 раза сократилась продуктивность пастбищ. От первой к третьей стадии пастбищной дигрессии количество подстилки сократилось почти в 20 раз [2]. Уничтожение природной растительности на пастбищах при третьей-четвертой стадии дигрессии, также не в состоянии обеспечить нормальный влагооборот. Общим следствием неадекватной антропогенной нагрузки на степные экосистемы являются нарушение сложившегося энерго-массооборота, в том числе влагооборота, снижение продуктивности преобразованных экосистем, снижение запасов гумуса в почвах, увеличение степени обнаженности поверхности земли и, как следствие, общие проявления опустынивания территории [1, 5].

Предпринятые федеральными и краевыми органами власти меры по развитию агропромышленного комплекса, хотя и вызвали стабилизацию и рост объемов производства в сельском хозяйстве, но не привели к стабильному улучшению эффективности отраслей сельского хозяйства и экономической ситуации в агропромышленном комплексе. Ресурсы, направляемые на развитие социальной сферы села, оказались недостаточными для улучшения условий жизнедеятельности сельского населения, расширения доступности социальных услуг на селе и повышения их качества. Одной из основных проблем, приводящих к падению сельскохозяйственного производства, является отсутствие учета экологической ёмкости экосистем, переексплуатация природных ресурсов и почв.

Разрешение сложившегося противоречия между дальнейшим истощением природных экосистем, и снижением эффективности сельскохозяйственного производства большинство исследователей видят в экологизации землепользования и агропроизводства, во внедрении адаптивно-ландшафтного земледелия [1, 3, 4, 5]. В первую очередь необходима дифференциация режимов использования земель в степной зоне и повышение доли естественных экосистем.

Проблема сохранения биологического разнообразия степных экосистем усугубляется рядом особенностей нормативного регулирования, препятствующих формированию экологически устойчивых сельскохозяйственных ландшафтов.

Действующее российское законодательство практически не учитывает существование на сельскохозяйственных землях полу-

ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ В РАМКАХ СЛОЖИВШЕЙСЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

природных экосистем и связанного с ними биоразнообразия. Во многих нормах заложена цель максимального освоения сельскохозяйственных угодий, но отсутствуют цели сохранения биоразнообразия. Так, в российском законодательстве понятие «степь» используется лишь в некоторых программах, постановлениях и иных подзаконных актах и чаще в связи с обозначением имен собственных, т.е. когда указывается на название особо охраняемого объекта или территории, «степь» не существует как отдельный объект правового регулирования. Отсутствуют даже отдельные нормы, направленные на минимальное регулирование использования и охраны степей.

Одна из проблем действующего законодательства – ограничение возможности правообладателя земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения сознательно отказаться от использования своего участка на срок более трех лет. В случае ненадлежащего использования или неиспользования участок может быть изъят в судебном порядке.

На наш взгляд, подкрепленный мнением других экспертов [3, 4] требует закрепления такой принцип земельного законодательства, как приоритет использования ранее предоставленных и ранее вовлеченных в сельскохозяйственное производство земель перед освоением новых участков. С учетом необходимости сохранения степных и иных экосистем следует закрепить в Земельном кодексе РФ дополнительные виды разрешенного использования: сохранение биоразнообразия земель сельскохозяйственного назначения; поддержание экосистемных функций сельскохозяйственного ландшафта.

Кроме правовых и управленческих проблем сдерживающими факторами освоения ресурсосберегающих технологий являются [1]:

оправданный крестьянский консерватизм (существует реальный риск банкротства предприятий при переходе с одной системы земледелия на другую);

необходимость изменения привычного способа мышления;

недостаточный объем знаний об альтернативных вариантах ведения земледелия;

отсутствие средств для одновременной замены имеющейся сельскохозяйственной техники на инструментарий для минимальной и нулевой систем обработки;

часто меняющаяся конъюнктура рынка на сельскохозяйственную продукцию.

В целом приходится констатировать, что существующая система охраны окружающей среды и в частности биоразнообразия малоэффективна и слабо интегрирована в систему социально-экономического развития как на региональном, так и на федеральном уровне.

Анализ экологической и социально-экономической ситуации на сельскохозяйственных территориях Кулундинской низменности обуславливает необходимость скорейшей разработки и внедрения мер по восстановлению экологического баланса территории, в том числе посредством перевода нерентабельной пашни в кормовые угодья методом агростепей. Основой формирования адаптивно-ландшафтного земледелия является совершенствование российского законодательства и формирование соответствующего мировоззрения у землепользователей и управленческого персонала федеральных, региональных и муниципальных органов власти.

Работа выполнена в рамках совместного гранта Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) и Администрации Алтайского края №11-16-22008а/Т «Сохранение экосистемы степи Кулунды при непрерывном сельскохозяйственном использовании как необходимый элемент адаптации к климатическим и почвенным изменениям».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гнатовский В.М. // Материалы Междун. науч.-практ. конференции «Роль аграрных реформ П.А. Столыпина в освоении Сибири и Дальнего Востока». – Барнаул: Изд-во ООО ТЛ «Красный угол», 2010. – С. 225-235.
2. Елесова Н.В. // Биоценозы Алтайского края и влияние на них антропогенных воздействий: тезисы докладов к конф. – Барнаул: Изд-во АГУ, 1990. – С. 18-21.
3. Катасонов С.М. // Степной бюллетень, 2011. №32. – С. 65-68.
4. Левахин В.Г. // Степной бюллетень, 2011. №32. – С. 72-74.
5. Майнел Т., Фрюауф М., Шмидт Д. Устойчивое земледелие в Кулундинской степи: Проблемы и перспективы: Пер. с нем. И.П. Савицкого. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2003. – 84 с.
6. Мироненко О.Н., Карлова Н.В., Силантьева М.М. Вопросы сохранения биоразнообразия при принятии управленческих решений: пособие для управленческого персонала регионального и муниципального уровней. – Барнаул, 2009. – 168 с.
7. Силантьева М.М., Мироненко О.Н. // Проблемы региональной экологии, 2007. № 3. – С. 40-46.
8. Стратегия сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов: утв. приказом МПР РФ от 6 апреля 2004 г. №323.