

РОЛЬ КАРТЫ КОНФЛИКТОВ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УПРАВЛЕНИИ ТЕРРИТОРИЕЙ

АННОТАЦИЯ. Статья раскрывает результаты исследований автора в Калужской области и национальном парке «Угра», на примере которых автор разрабатывал теорию и методику создания карты конфликтов природопользования для управления территорией. После детального анализа российского и международного опыта была определена роль такой карты в территориальном планировании. Предполагается, что значение карты конфликтов природопользования не в показе путей выхода из конфликтной ситуации, а определение ареалов конфликтов, показ их типологии, затрагиваемых ресурсов и участников.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: территориальное планирование и управление, конфликты природопользования.

ANNOTATION. The paper contains results of research in Kaluga oblast of Russia and «Ugra» national park that allowed the author to develop content and methodology of mapmaking of nature management collisions for territorial planning. After detailed analysis of both Russian and international research in this area, author determine the role of nature collisions maps for territorial planning. The purpose of such maps or series of maps is not to show the conflict's solutions, but to recognize the areas of collisions, display their typology, sources and participants.

KEY WORDS: territorial planning and management, nature collision.

Опираясь на результаты исследований в Калужской области и национальном парке «Угра» было определено содержание и разработана методика создания карт конфликтов природопользования для двух уровней территориального ландшафтного планирования. В статье охарактеризована роль карты в управлении территорий.

Постановка проблемы. Конечная продукция работ по территориальному планированию — создание объемного документа, состоящего, в том числе, из системы карт. Речь идет о правилах для любого пользователя территории, с указанием предполагаемых альтернативных форм хозяйствования. Особый интерес представляют районы, где существует конфликт-

ная ситуация между перспективами экономического развития и экологическим состоянием территории. Поэтому, чрезвычайно актуальна разработка карт конфликтных ситуаций, их типовых легенд, системы условных обозначений и т. д.

Ландшафтное планирование — трёхуровневая процедура, каждый из уровней ландшафтного плана проходит пять этапов разработки. Если подробнее рассматривать картографическое обеспечение по этапам, то выглядит оно следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

**СТРУКТУРА КАРТОГРАФИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЛАНДШАФТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

Э Т А П	КАРТОГРАФИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ
инвентаризационный	инвентаризационные карты природных компонентов, социально-экономической среды, реального использования территории, конфликтов природопользования
оценочный	карты оценки (значимость и чувствительность отдельных компонентов)
разработка отраслевых целей территориального развития	карты «Цели территориального развития» для отдельных компонентов
интегрированная концепция целей территориального развития	карта «Интегрированные цели территориально развития»
концепция основных направлений действий и приоритетных мероприятий	карта «Основные направления действий и мероприятий»

Для претворения в жизнь территориальных ландшафтных планов, для нормализации их правовой стороны важнейшей задачей является выявление интересов природопользователей, а также анализ проблем и конфликтов в этой сфере. Карта конфликтов природопользования — карта первого, инвентаризационного этапа планирования, которая сможет существенно облегчить разрешение спорных вопросов. Назначение подобной карты или серии карт — не показывать выход из конфликтных ситуаций, а выявлять ареалы конфликтов, давать их типологию, определять факторы их возникновения, фиксировать участников. Назначение карты определено именно из-за её места (первоначальный этап) в системе территориального планирования, пути решения конф-

ликтов отражаются на картах последнего рекомендательного этапа, после того, как будет оценен возможный ущерб для отдельных компонентов ландшафта и природы в целом.

Формулирование цели. Разработать методику создания карты конфликтов природопользования для управления территорией и создать варианты различного ее содержания.

Изложение основного материала. В результате проведенных в Калужской области и национальном парке «Угра» исследований были созданы три варианта карты конфликтных ситуаций в природопользовании. Карты на территорию НП «Угра» созданы в масштабе 1: 100 000, что соответствует уровню рамочного ландшафтного плана. Карта на территорию Калужской области — карта уровня ландшафтной программы, составлена в масштабе 1: 500 000. Созданные карты отличаются не только масштабом, но и типом. Карта «Конфликты природопользования в национальном парке «Угра» является констатационной, адаптированной для пользователя со средним уровнем образования. Карта «Типы конфликтных ареалов в национальном парке «Угра» — типологическая, предназначенная, в основном, для планировщиков. «Конфликты природопользования в Калужской области» — тоже в основном констатационная карта, но с элементами типологической. Она может использоваться управленцами, учёными, составителями ландшафтных планов.

Содержание карты, во многом определяется, конечно же, её масштабом. Речь идёт как о выборе элементов основы, так и о тематическом содержании. При составлении основы карты среднего уровня планирования (масштаб 1:100 000) были отобраны следующие элементы, изображённые на топографической карте масштаба 1:100 000: все объекты гидрографии, лесные массивы, населённые пункты (из классификационных признаков оставлен только тип), дороги (без полевых, лесных, улучшенных грунтовых). В качестве основы карты ландшафтной программы (масштаб 1:500 000) были показаны: реки первого, второго, третьего порядка, все районные центры и города областного подчинения (Калуга, Обнинск), границы районов (только в электронном варианте).

Тематическое содержание карт на территорию национального парка «Угра» было подробно рассмотрено в предыдущих работах [1, с. 45—51; 2, с. 146—176]. При переходе к более высокому уровню планирования, а соответственно и более мелкому масштабу картографирования, происходят некоторые изменения и в тематическом содержании. Изменяются: вес нарушения; административный уровень, на котором возможно разрешение конфликта;

больший охват территории для конфликтов площадной локализации и др. (табл. 2).

Таблица 2

**ТИПИЗАЦИЯ КОНФЛИКТОВ
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ КАРТОГРАФИРОВАНИЯ
НА РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЯХ ЛАНДШАФТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

Классификационный признак	Варианты/типы конфликтов	
	Рамочный план	Ландшафтная программа
источник/ субъект	промышленность, коммунальное хозяйство, сельское хозяйство, рекреация, местные жители	промышленность, коммунальное хозяйство, сельское хозяйство, рекреация, транспорт, природные условия
объект	лес, луг, почвы, воздух, воды, особо охраняемые виды, аттрактивный облик ландшафта, культурно-историческое наследие, рыба и охоторесурсы	водоёмы, леса I группы, с/х земли, населённые пункты
форма	точечный, линейный, площадной	точечный, линейный, площадной
степень сложности	моно, парный, множественный	множественный
проявление	потенциальный, существующий, затухающий	потенциальный, существующий
динамика	нарастающая, стабильная, убывающая	нарастающая, убывающая
длительность развития	длительные и кратковременные, непрерывные и эпизодические, сезонные и круглогодичные	длительные и непрерывные, сезонные и круглогодичные
интенсивность	слабая, умеренная, сильная	слабая, умеренная, значительная, высокая
характер границ	четкий, неопределённый	четкий, неопределённый

В результате анализа материалов, собранных: в ГУПР по Калужской области (отдел экспертизы, научный отдел, отделе межрайонных инспекторов); в администрации Калужской области (департаменты: регионального развития; строительства и жилищно-коммунального хозяйства, водного хозяйства, дорожного

хозяйства и транспорта); данных, опубликованных в «Докладе о состоянии и использовании природных ресурсов, деятельности органов государственного контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды Калужской области в 2008 году»; карт из «Схемы районной планировки Калужской области» и «Градостроительного кадастра Калужской области», атласа «Охрана окружающей среды и биологическое разнообразие Калужской области», карты «Система охраняемых природных территорий Брянской, Калужской и Орловской областей» были выделены три типа конфликтов:

— конфликты между нормативным качеством и состоянием окружающей среды;

— конфликты между различными целями природопользования;

— конфликты с местным населением из-за планов строительства.

К первому типу конфликтных ситуаций относятся: эродированные в результате сельскохозяйственного использования земли; загрязнение почв и подземных вод; зона интегрированного нарушения окружающей среды городами Калугой и Обнинском; сброс неочищенных сточных вод в реки; загрязнение от передвижных источников (автомобильный транспорт); свалки ТБО и производственных отходов; очистные сооружения в критическом состоянии; города с повышенным уровнем загрязнения окружающей среды; истощение подземных вод на отдельных водозаборах (формирование депрессионных воронок).

Ко второму типу рассматриваемых ситуаций были отнесены: перспективные рекреационные территории, совпадающие с ареалами лесов первой группы; сельскохозяйственные земли, попадающие в ареалы перспективного градостроительного освоения; зона рекреационно-селитебного прессинга Московского региона; нарушения режима водоохранной зоны промышленными и сельскохозяйственными предприятиями; гидротехнические сооружения в критическом состоянии, не обеспечивающие разделение интересов водопользователей; крупные месторождения полезных ископаемых на территории лесов 1 группы и болот, выполняющих водорегулирующие функции; перевод лесов первой группы в нелесные территории при строительстве магистрального газопровода.

Третий тип конфликтов включает только объекты, строительство которых временно прекращено из-за требований местного населения: предприятие по производству органического удобрения, инфекционная больница, табачная фабрика, цех по приёму лома (с тяжёлыми металлами), пруд.

Конфликты имеют различную локализацию. К площадным конфликтам относятся: сильно эродированные в результате сельскохозяйственного использования земли; загрязнение территории пестицидами и ядохимикатами; перспективные рекреационные территории, выделенные на территории лесов первой группы; сельскохозяйственные земли, попадающие в ареалы перспективного градостроительного освоения; зона рекреационно-аграрного прессинга Московского региона и другие. К линейным — загрязнение от передвижных источников, сброс неочищенных сточных вод в реки, перевод лесов первой группы в нелесные при строительстве газопровода. Третий тип конфликтов включает только конфликты точечной локализации, к ним, по типу локализации присоединяются крупные месторождения полезных ископаемых на территории лесов I группы и болот, выполняющих водорегулирующие функции; свалки ТБО и производственных отходов; очистные сооружения в критическом состоянии или их отсутствие.

Конфликтные ситуации первого типа подразделяются по степени интенсивности. К ареалам со слабой интенсивностью конфликта можно отнести заповедник «Калужские засеки» и национальный парк «Угра», к ареалам с умеренной интенсивностью конфликта — заказники, ключевые орнитологические территории различного ранга, те ситуации, которые были перечислены ранее в первом типе конфликтов, отнесены к категории «значительной» и «высокой» интенсивности. Как правило, последние две категории имеют численное выражение. Например, к числу конфликтов «значительной интенсивности» относится сброс неочищенных сточных вод (от 10 до 30 м³/год), а к конфликтам «высокой интенсивности» — сброс неочищенных сточных вод (более 56 м³/год).

Конфликты второго типа классифицируются по временному показателю: существующие и потенциальные. Но не всегда проблема имеет чёткие временные рамки. Например, ситуация с ареалами лесов первой группы, выделенных под перспективные рекреационные территории теоретически выглядит как потенциальная. На самом деле, территории ещё официально не названные рекреационными, используются как таковые, и фактически конфликт уже существует. Таково тематическое содержание карты «Конфликты природопользования на территории Калужской области».

Анализируя составленную карту «Конфликты природопользования в Калужской области», можно выделить три конфликтных района, простирающихся в широтном направлении. Южный, достаточно благополучный, основной конфликт которого, связан с дефицитом питьевой воды. Центральный, средний по интенсивности, — аграр-

ный, где находятся с одной стороны самые ценные сельскохозяйственные земли, а с другой — сосредоточены сельскохозяйственные конфликты. Северный район, к которому относится Калуга с пригородами, самый конфликтный его можно назвать промышленным, с повышенной рекреационной нагрузкой в летний период.

Карта отражает некоторое несоответствие между требуемым режимом природопользования и реальной ситуацией, а также будущими планами развития области. Так, на одной из карт районной планировки заповедник «Калужские засеки» частично находится в ареале кризисного и предкризисного состояния природных систем, а на другой — частично выделен как неблагоприятные территории, значимые при всех видах хозяйственной деятельности.

Часть НП «Угра» (запрет и жёсткая регламентация видов деятельности и использования территории, не связанных с главными функциональными назначениями последней) и заказника «Барсуки» (строгое ограничение видов деятельности, угрожающих сохранности и снижающих потенциал основного ресурса территории; строгая регламентация размещения и ограничение развития существующих объектов несельскохозяйственного назначения), а также некоторые территории с потенциальными рекреационными ресурсами (формирование насаждений, обладающих высокими ландшафтными и средозащитными свойствами, регулирование допустимых рекреационных нагрузок (чел/га): на лесные территории с преобладанием хвойных пород — 3—5, широколиственных — 4—6, мелколиственных — 6—8, на лесопарковые соответственно — не более 15, не более 20, не более 25) и территории, имеющие уникальное историко-культурное значение (максимальное сохранение природной среды и улучшение эстетических качеств ландшафта), находятся в зоне рекреационно-сельскохозяйственного прессинга Московского региона.

В зону интегрированного нарушения окружающей среды городами Калугой и Обнинском также попадают: часть НП «Угра» и заказника «Барсуки», планируемый заказник «Окский каньон» и небольшие участки территорий с потенциальными рекреационными ресурсами.

Площадки для градостроительного освоения областного и локального значения пересекаются с территорией НП «Угра» и заказника «Барсуки», ареалами, благоприятными для формирования рекреационных зон, планируемым заказником «Окский каньон».

Есть конфликты природопользования, связанные с режимом территории и добычей полезных ископаемых: крупные месторождения федерального разрабатываются в НП «Угра» (Березичское песчаное),

в заказнике «Рессета» (Ульяновское огнеупорных и тугоплавких глин). В планируемом к охране природном комплексе «Заячья гора» эксплуатируются 3 крупных месторождения (торфяные) на болотных комплексах, выполняющих важные гидрологические функции и нуждающихся в защитном режиме. Два крупных перспективных месторождения торфа расположено на юге НП «Угра».

Созданная карта была сопоставлена с картой «Основные элементы экологической сети Брянской, Калужской и Орловской областей», на которой отражены территории, ключевые для сохранения экосистем (ядра и коридоры, предназначенные для улучшения взаимосвязей между природными системами). Вывод следующий: ядра попадают на относительно благополучные в конфликтном отношении территории (имеющие какой-либо статус охраны), а коридоры, приходящиеся зачастую на долины рек, проходят, в основном, по конфликтным районам.

Как известно, при разрешении конфликтов нередко используется «силовой принцип». В территориальном планировании предполагается решение конфликтов путем достижения консенсуса. Методология консенсуса, которая активно внедряется в развитых странах в последние десятилетия, считается важной частью развития демократического процесса, поскольку является принципиально другой методологией — методологией компромисса. Внедрение этой методологии в процесс управления при решении многочисленных имеющихся противоречий считается одной из важнейших задач территориального планирования.

Переговоры по разрешению конфликта — основная цивилизованная форма разрешения конфликтов между его участниками. Переговоры предполагают — взаимный поиск компромисса конфликтующих сторон и включают в себя следующие основные стадии:

- взаимное признание наличия реального конфликта;
- утверждение порядков и процедур разрешения конфликта;
- совместное выявление полного перечня спорных вопросов;
- совместное исследование возможных вариантов решения спорных вопросов с учетом действующего законодательства и достижения взаимной выгоды;
- поиск соглашений по каждому спорному вопросу и урегулированию реального конфликта в целом;
- документальное оформление всех достигнутых договоренностей;
- выполнение принятых взаимных обязательств.

Заключение. В системе карт территориального планирования карты конфликтов природопользования должны, по воз-

можности, отражать их все наиболее существенные свойства: происхождение (источник), меру проявления (скрытый, явный, потенциальный конфликты), объекты и характер экологически значимых нарушений, сложность, интенсивность, динамику, форму ареала, характер границ.

Карта конфликтных ситуаций в природопользовании может придать четкое выражение всем этим аспектам поиска решения конфликтной ситуации, тем более что карты зачастую играют роль юридических документов. Карта конфликтных ситуаций может способствовать становлению гражданского общества, выполнять функции стабилизации и интеграции внутригрупповых и межгрупповых отношений, стимулировать социальные процессы и придавать обществу динамичность, поощрять творчество и инновации, поддерживать баланс сил; обеспечивать социальный контроль выполнения взаимных договоренностей.

Литература

1. *Алексеевко Н. А., Дроздов А. В.* Конфликты в природопользовании и их картографирование (на примере национального парка «Угра») // «Известия АН» сер. Географическая, 2005 — № 6 — С. 45—51.

2. *Алексеевко Н. А., Дроздов А. В.* Система карт ландшафтного планирования (опыт, проблемы, предложения), Saarbrücken, Lambert Academic Publishing, 2011 — 197 с.

Стаття подана до редакції 04.10.2011

УДК 316.472

Т. А. Заяць, д-р екон. наук,
зав. відділу проблем формування соціального капіталу,
Інститут демографії та соціальних досліджень
ім. М. В. Птухи НАН України

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. Обґрунтовано стратегічні напрями забезпечення соціального розвитку регіонів України, виявлено обмеження і ризики у цій сфері, а також трансформаційні зміни в методах його регулювання.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: регіон, механізм, соціальний розвиток, інвестиційна політика.