

Федеральное агентство по культуре и кинематографии  
Российская академия наук

Российский научно-исследовательский институт  
культурного и природного наследия  
имени Д.С. Лихачёва

# НАСЛЕДИЕ И СОВРЕМЕННОСТЬ

*Информационный сборник  
Выпуск № 12*

*1358946*

Москва 2004

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ НАСЛЕДИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Развитие и становление нового уклада хозяйствования в стране существенно изменили условия создания и функционирования территорий охраняемого наследия. Сегодня в их границах, а также их окружении находятся рыночные организационно-правовые структуры хозяйствования самых различных форм собственности. Это обусловило необходимость развития новых подходов во взаимоотношениях между ними и особо охраняемыми территориями наследия, с тем чтобы в наиболее полной мере обеспечить адекватную охрану историко-культурного и природного наследия этих территорий, реализовать их эколого-экономический потенциал и, в частности, земельные ресурсы.

Серьезной ошибкой, которую сейчас допускают многие, является уверенность в том, что при российских просторах не может быть и речи о недостатке земли. Однако даже в таких странах, как Австралия, США и Канада, имеющих обширные незаселенные пространства, ощущается проблема, которую можно определить именно как нехватку земли. Происходит это оттого, что люди предпочитают жить там, где можно в полном объеме пользоваться всеми благами цивилизации и природы. В таких местах, как правило, лучшие ландшафты и земли, которых поровну всем никогда не хватит. Поэтому наиболее ценные из них, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, Земельный кодекс Российской Федерации относит к землям особо охраняемых территорий, для которых устанавливается особый правовой режим [1].

Эти категории земель часто организуются в различных сочетаниях в создаваемых историко-культурных и природных комплексах — особо охраняемых территориях наследия с соответствующим их использованием. Хозяйственная деятельность в таких местах регулируется, вплоть до полного запрещения. Такой подход был одобрен на уровне 180 глав

государств на конференции в Рио-де-Жанейро (1992 г.) по охране природной среды и природных ресурсов, где была принята "Повестка дня на XXI век". Россия сегодня также развивает свою систему земель особо охраняемых территорий.

В результате уже сегодня общая площадь только особо охраняемых природных территорий (ООПТ), в числе которых насчитывается 100 заповедников, достигла 8% от всей площади страны, а общая площадь национальных парков к 2005 году должна составить 11 млн. га [2]. Это значительная площадь даже для масштабов России, а тем более, для тех ее регионов, где доля территорий историко-культурного и природного наследия в общей площади земель много выше. При этом в границах этих территорий располагаются земли самого различного назначения, находящиеся в ведении не только администраций охраняемых территорий, но и других землепользователей.

Удельный вес наиболее интенсивно используемых здесь земель — сельхозугодий в значительной мере варьирует в зависимости от категории охраняемой территории, а также ее месторасположения — природной зоны: 17% — проектируемый музей-заповедник "Тотьма" — Вологодская область [3], 30% — Государственный Бородинский военно-исторический музей-заповедник — Московская область [4], 50% — НП "Смоленское Поозерье" — Смоленская область [2] — в лесной зоне; 72% — Государственный военно-исторический и природный музей-заповедник "Куликово поле" — Тульская область [5] — в подзоне лесостепей; 50% — НП "Самарская Лука" — Самарская область [2] и 70% — Государственный музей-заповедник М.А.Шолохова — Ростовская область [6] — в степной зоне. Это значительные площади продуктивных земель в местах расположения этих особо охраняемых территорий. Поэтому очевидно, что от того, как эти земли здесь будут использоваться, будут зависеть не только результаты хозяйственной деятельности их непосредственных землевладельцев и/или землепользователей, но и сохранение и развитие историко-культурных и природных комплексов особо охраняемой территории.

В настоящее время функционирование таких территорий далеко не всегда обеспечивает эффективное сохранение и использование имеющегося в их границах потенциала историко-культурного и природного

наследия. Они плохо финансируются, имеют слабую и устаревшую материально-техническую базу, нетерпимые социально-экономические условия для персонала. Главная причина этого — отсутствие достаточно действенных правовых и экономических механизмов, а также несовершенство земельных отношений, не учитывающих в должной мере особенности и потребности охраняемых территорий.

Опыт функционирования сложившихся особо охраняемых территорий показывает, что экологический экстремизм, проявляющийся в отсутствии или неадекватном развитии здесь хозяйственных структур, негативно сказывается на сохранении историко-культурного и природного наследия. Причем, даже в заповедниках порой проявляются противоречия между полным заповедованием и необходимостью определенных видов традиционного природопользования.

Так, в пределах крупнейшего таежного заповедника Западной Сибири — Юганского (648,6 тыс. га) расположены хантыйские родовые угодья, на которых ханты были заняты охотничьим, рыболовецким хозяйством, а также таежным оленеводством. Переместить их отсюда без их согласия нельзя. Местные коренные жители — ханты требуют выделения территорий традиционного природопользования. Однако заповедники — природные комплексы строгого режима охраны и здесь всякая хозяйственная деятельность запрещена, а за его пределами сделать это сейчас очень непросто, в том числе и из-за несовершенства законодательства.

В Законе “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (30.04.1999 г.) в *ст.8* утверждается, что *“малочисленные народы — народы проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствования и промыслы...”*, *ст.1*) *в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право: 1) безвозмездно владеть и пользоваться ... землями различных категорий”*. А закон “О территориях традиционного природопользования коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ”, принятый вслед за Законом “О гарантиях...”, устанавливает правовой режим на этих территориях. Он сохраняет среду обитания и возможность природопользования, но в рамках данной территории вопрос о частной собственности закрывается.

Таким образом, Закон “О гарантиях...” говорит о праве безвозмездно владеть и пользоваться землей, а Закон “О территориях...” говорит лишь о праве пользования. Получается, что, если выделить территории традиционного природопользования за пределами заповедника, и ханты покинут свои родовые промысловые угодья, — они лишаются права на безвозмездное владение землей. Здесь налицо вопрос о конкуренции коллективных прав и права частной собственности. Как эти права будут реализованы — вопрос практики, в том числе и судебной, а также умения государства и землевладельцев находить компромиссы.

Основными объектами традиционного природопользования должны стать природные объекты за пределами заповедников и в пределах особо охраняемых территорий более мягкого режима охраны: НП, государственные историко-культурные и природные музеи-заповедники, заказники, природные парки и др. Восстановление и поддержание в исходной форме культурного облика ландшафта на таких территориях порой невозможно без хозяйственной деятельности. Поскольку в их границах, наряду с “естественными” участками, требующими полного заповедования, есть участки, где формирование биогеоценозов проходило в условиях определенных видов хозяйствования, прекращение которых приводит к их полной утрате. Вследствие этого сохранение исторических и мемориальных ландшафтов может стать невозможным.

В то же время, в последние годы в силу целого ряда причин, главным образом экономических, в границах ООПТ, как и в стране в целом, происходит сокращение площади сельхозугодий. В сложившихся условиях это явление для ООПТ в принципе нельзя считать полностью негативным. Плохо то, что выбытие земель из оборота на этих территориях часто носит стихийный характер: наряду с низкоплодородными забрасываются и высокопродуктивные земли. Но главное, вследствие этой причины нередко нарушается и исторический облик ландшафта. При этом, не изменяя системы землепользования, можно достоверно восстановить расположение угодий, но не процессы функционирования территории.

Поэтому одна из основных задач администрации каждой особо охраняемой территории, необходимость разрешения которой возникает с момента ее создания, — осуществлять в пространстве и во времени организацию такого землеустройства, которое позволит не только реа-

нимировать культурный ландшафт, но и обеспечить наиболее благоприятные взаимообуславливающие интересы находящимся здесь хозяйственным структурам рационально использовать землю, сохраняя при этом культурное и природное наследие. Иными словами разрешить двуединую задачу — “сохраняя — возрождать!”

В настоящее время ее решение в границах земель особо охраняемых территорий с режимом охраны, позволяющим их использование и оборот, в значительной мере связано с проблемой множества собственников, имеющих, свои экономические интересы. Реальные хозяева территории — собственники, землевладельцы и землепользователи, не имея тесных взаимных интересов с административно-хозяйственными структурами охраняемой территории, часто лишь формально считаются с такой формой охраны наследия. И, если установленные режимные требования или ограничения для данной охраняемой территории ущемляют интересы истинных хозяев территории, то они зачастую либо грубо нарушаются, либо вообще игнорируются.

В условиях рыночной экономики главная цель — получение наибольшей прибыли. Однако ограничения на хозяйственную деятельность и природопользование иногда могут снижать и минимально необходимый достаток. В результате, в природопользовании возникает конфликтная ситуация, явная или скрытая, которая обуславливается разными целями использования природных ресурсов на территории общего хозяйствования при неодинаковых возможностях их достижения: наличие у собственников, землевладельцев и землепользователей юридических прав на природопользование, а у администрации охраняемой территории — прав на контроль регламентных требований природопользования.

В то же время, нередко, многочисленные ограничения известных особо охраняемых территорий на хозяйственную деятельность, которые должны обеспечить сохранность историко-культурных и природных объектов, формально парализуя свободу экономической жизни в их границах, — в реальности весьма ограниченно могут выполнять функцию по охране наследия. Современное российское законодательство не дает даже администрации ООПТ иных более эффективных способов обеспечивать сохранность природных объектов, кроме как, убеждение, экологическое просвещение, наложение штрафов за экологические нарушения, а также

согласований, которые должны привести к заключению юридических договоров и/или утверждению Положения о режиме использования земель ООПТ без изъятия из хозяйственного оборота.

Конъюнктура рынка, цели хозяйствования, производственная направленность предприятий далеко не всегда “попутчики” регламенту режимных требований охраняемой территории, возможностям природы обеспечить здешние хозяйства соответствующим ресурсным потенциалом и восстановить его в ходе своего естественного развития. А значит, и разрешить возникающие противоречия, перерастающие иногда и в конфликты в вопросах эксплуатации земель. При этом развитие и разрешение конфликта может доходить до эскалации противоборства, в том числе до неуправляемых и непредсказуемых тотальных форм с целью нанесения максимального урона противоборствующей стороне. Это, конечно, не способствует разрешению здесь задачи — “сохраняя — созидать и возрождать!”

Безусловно, природоохранная деятельность в границах особо охраняемых территорий, где хозяйственная деятельность регулируется, в условиях развития производственной и рыночной активности сельскохозяйственных товаропроизводителей, предполагает и развитие соответствующего механизма управления системой экологической защиты функционирования такой территории, базирующегося на реальной государственной поддержке. Поскольку возрождение и сохранение природного наследия и воспроизводство природно-экономического потенциала в сельском хозяйстве в условиях ограничений на хозяйственную деятельность требует серьезной помощи. И сегодня в этом отношении, помимо имеющихся рычагов управления, ими могут стать:

— увеличение льгот по земельному налогу (вплоть до освобождения от него) собственникам, владельцам и пользователям земельных участков, имеющих ограничения в их пользовании в связи с соблюдением режима охраны;

— применение практики платежей (введенных законодательством, но редко взимаемых) за выбытие естественных ресурсов из целевого использования или ухудшения их качества;

— увеличение налога с прибыли сельскохозяйственных предприятий, применяющих экологически неадекватные режимным требованиям технологии;

— заключение договоров контрактации с хозяйственными структурами, расположенными в границах особо охраняемой территории наследия, на гарантированное приобретение их продукции (где это целесообразно);

— предоставление хозяйственным структурам права (или, наоборот, лишение его) использовать символику особо охраняемой территории в товарных знаках;

— ускоренная амортизация природоохранных сооружений.

Однако необходимо учитывать, что социо-эколого-экономические проблемы территорий охраны историко-культурного и природного наследия, где разрешена производственная деятельность, не ограничиваются только несовершенством технологии производств. Они в значительной степени обусловлены глобальными процессами, которые невозможно понять без учёта истории динамики народонаселения, тенденции к истощению естественных ресурсов, конкуренции и противостояния на аграрных рынках, архаичности правовой и другой основы управленческих механизмов в сельскохозяйственном производстве и охраняемых территорий. Поэтому необходимо такое интегрирование задач охраны природного и историко-культурного наследия с комплексом факторов жизнедеятельности человека, которое обеспечит безусловную обязательность приспособления всех социальных и хозяйственных функций, в том числе сельского хозяйства и его инфраструктуры, к требованиям режима особо охраняемой территории. Таков эколого-производственный императив нашего времени. Однако сегодня реалии свидетельствуют об ином...

Так, например, в конце 90-х гг. минувшего столетия благоприятная конъюнктура рынка для зерновых культур в значительной мере определила формирование иррациональной структуры сельскохозяйственного землепользования на территории Государственного Бородинского военно-исторического музея-заповедника. В частности относительно высокую долю пашни — 85%, при низком удельном весе пастбищ — 8% и сенокосов — 7%. В результате, во всех расположенных здесь хозяйствах нагрузка скота на кормовые угодья, при их сложившейся продуктивности, стала значительно превышать нормативную.

Это породило целый ряд хозяйственных и экологических проблем: из-за перевыпаса усилилась деградация пастбищ, которые начали зарастать древесно-кустарниковой растительностью. Для восстановления и



повышения их продуктивности возникла необходимость проведения дорогостоящих агротехнических работ с последующим перезалужением. Иначе эти угодья трансформируются в другие земли. В то же время, из-за недостатка материально-технических средств, сенокосы не имели и минимального ухода — даже выкашивались неполностью и тоже зарастали кустарником. Такие зарастающие мелколесьем полузаброшенные сенокосы и пастбища становятся уже новыми составляющими Бородинского поля. А режимные требования к надлежащему здесь природопользованию померкли перед стремлением к наращиванию производства наиболее рентабельных в этот период зерна и молока. При этом значительные площади сельхозугодий, как и на некоторых других ООПТ, вообще не обрабатываются по экономическим причинам, зарастая кустарником и мелколесьем.

Сегодня подобного рода противоречия в разной степени проявляются практически на всех особо охраняемых территориях, где много земельных собственников, и в основу их разрешения должна быть положена не “сиюминутная” выгода, а государственный подход к использованию земель. Ведь на том же Бородинском поле объект охраны — земля — уникальная территория, где произошло известное историческое сражение. Поэтому воссоздание и сохранение здесь исторического облика ландшафта возможно лишь при определенной хозяйственной деятельности, которая может быть рациональной и при современных экономических условиях. Путь оптимизации хозяйственной деятельности видится, прежде всего, в совершенствовании структуры сельхозугодий и пашни, более эффективного их использования. В частности, путем отвода части пашни под высокопродуктивные сеяные кормовые и одновременном повышении продуктивности существующих сенокосов и пастбищ. Но для осуществления такой реструктуризации в границах особо охраняемой территории необходима эффективная государственная политика в области сельского хозяйства, природопользования и охраны историко-культурных и природных объектов, а в управлении развитием таких территорий нужен единый орган управления — один хозяин.

О целесообразности такой политики и управления свидетельствует как зарубежный исторический опыт организации охраняемых территорий, в частности США, Франции, так и отечественный.

В 1837 году император Николай I выкупил за 150 тыс. рублей на имя наследника престола "село Бородино, достопамятное бывшим близ оногo в 1812 году сражением" с землями в центре этого поля русской военной славы. Однако для эффективного сохранения историко-культурного наследия и адекватного экономического развития мемориальной территории одного села оказалось явно недостаточно. "Бородинское Его Императорского Величества имение", из-за малых размеров и недостатка хозяйственных зон, на протяжении всей своей истории не только не приносило дохода российским самодержцам, но, наоборот, постоянно требовало от нескольких поколений монархов расходования значительных сумм на содержание инфраструктуры своего владения [7].

Похожая ситуация произошла при первой попытке музеефикации Куликова поля в 20-е годы XIX столетия. Село Монастырщина и его окрестности вплоть до Красного холма общей площадью свыше 3559 десятин земли, т.е. практически вся документально признанная территория Куликовской битвы 1380 года, были записаны за казенным экономическим ведомством. Поэтому вопрос стоял только о возможности отчуждения земель района Красного холма в пользу государства. Осуществлено это было только в 1902 году в виде пожертвования генерал-адъютантом графом А.А.Олсуфьевым данного участка земли [8].

Используя опыт XIX столетия применительно к современной терминологии, можно утверждать, что одним из способов сохранения историко-культурных уникальных ландшафтов является создание на их территории государственных музеев-заповедников или подобных организационно-правовых форм комплексной охраны и использования земель особо охраняемых территорий при необходимой общественной земельной собственности или едином хозяине. Этот подход к организации земель особо охраняемых территорий соответствует и современным представлениям: рациональное функционирование такой мемориальной территории, как "Поле ратной славы Отечества", должно включать не только места установки памятников в честь исторических сражений, но и охватывать всю территорию сражения, где экспонатами являются не только мемориальные символы, но и само пространство (территория), ставшее свидетелем происходивших на нем событий [9].

Одним из путей решения проблемы эффективной интеграции задач охраны наследия и хозяйственных целей производства в границах отдельных особо охраняемых территорий может стать оптимизация отношений земельной собственности посредством регулирования. В том числе, увеличение до рациональных размеров доли земель в федеральной, региональной или муниципальной собственности — в непосредственном распоряжении администрации охраняемой территории. В этом случае намного легче обеспечить необходимые условия для реализации взаимных интересов хозяйственных структур. Особенно актуальна оптимизация земельных отношений при создании и расширении границ земель особо охраняемых территорий, где предусматривается полное или частичное изъятие земель из оборота.

Актуальность расширения государственных участков земель сегодня повышается и в границах уже сложившихся особо охраняемых территорий, где разрешена хозяйственная деятельность. В значительной мере это обусловлено нарастанием оборота земель и потребностью, в связи с этим, оптимизации землеустройства в границах этих территорий.

При ныне сложившейся в России ситуации в поземельных отношениях большая часть земли, в виде земельных долей и участков, уже принадлежит конкретным землевладельцам. На сегодняшний день в стране осуществлено разгосударствление 80% сельхозугодий. В результате собственниками земельных долей, в том числе и в границах земель известных категорий особо охраняемых территорий, а также в местах предполагаемого их создания, где земля не была зарезервирована для этой цели, а уже приватизирована, стали многие проживающие здесь граждане. Поэтому, в случае необходимости увеличения государственной собственности на землю, возникает проблема перераспределения земель — передачи их от прежних собственников, землевладельцев и землепользователей — администрации охраняемой территории.

В последние годы, в связи с аграрными преобразованиями, наибольшую динамику в обороте земель приобрели земли сельскохозяйственного назначения. До вступления в силу Закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” от 27.01.2003 г., который, несомненно, увеличил число желающих распорядиться землей в одиночку — “под себя любимого”, основной формой распоряжения земельными долями

в границах территорий охраняемого наследия с множеством земельных собственников, как и в стране в целом, была передача их в аренду. При выборе организационно-правовой формы использования арендованных сельхозугодий в коллективных сельхозпредприятиях распространение получили самые различные формы хозяйствования: сельскохозяйственный производственный кооператив (СПК) и агрофирма в границах территории музея-заповедника "Готьма", акционерное общество (АО "Бородино") и крестьянские (фермерские) хозяйства на территории Государственного Бородинского военно-исторического музея-заповедника, и др.

Однако процесс реформирования сельскохозяйственных предприятий, образования их новых организационно-хозяйственных форм в пределах таких территорий охраняемого наследия еще не окончен. Наиболее предприимчивые хозяйственники стремятся учредить новые предприятия. При этом проявляются как положительные, так и отрицательные стороны реформирования. Отдельные предприниматели, при отсутствии законодательной базы, потихоньку стягивали земельные угодья путем включения земельных паев в уставной фонд предприятия. Собрав, таким образом, паи в "пакет", можно провести эмиссию и сделать долю собственников в бизнесе земли ничтожно малой. Еще хуже, когда предприятия с земельными паями в уставном фонде подвергают искусственному банкротству. В результате люди, которые всю жизнь работали в колхозе, теряют то немногое, что получили в награду, — земельные паи. Вместе с этим, особого внимания и поддержки заслуживает такой вектор в выборе формы организации хозяйствования, как ориентация на создание и развитие прогрессивных — интегрированных — структур. Такая форма предполагает объединение на основе аренды земельных паев в единый производственно-технологический комплекс сельхозтоваропроизводителей, перерабатывающие предприятия, службу реализации продукции, услуг и др. Это позволяет лучше использовать природно-экономический потенциал территории, сохранять ее культурное и природное наследие. Подобная структура — филиал "Россия" агрофирмы "Северагрогаз" — функционирует на территории проектируемого музея-заповедника "Готьма".

Наряду с этим, отмечается процесс образования единоличных хозяйств. Главам и членам их семей, изъявившим желание создать крестьян-

ское (фермерское) хозяйство, земля выделена в натуре. Среди мелких собственников также заметно оживление в деле арендования земель: востребований собственных земельных долей из расположенных здесь коллективных сельскохозяйственных предприятий для передачи в аренду другим субъектам хозяйствования и для расширения личного пользования с выделением долей в натуре. Сегодня к ним появился неподдельный интерес у скупщиков земельных долей: пока земельный рынок не сложился и никто назвать истинную цену на земли не может, они “по дешевке” прибирают ее к рукам, чтобы потом продать намного дороже. В отдельных регионах это привело к “земельной лихорадке”. При этом идет “захват” и земель особо охраняемых территорий федерального значения. К ним у скупщиков особый интерес: они обладают потенциально высокой земельной рентой. Иметь земельный участок с домом в памятных местах или с видом на них сегодня весьма престижно. Так, в 2004 г. часть “юсуповских” лесов — 46 га, природоохранной зоны музея-усадьбы “Архангельское” (“Русский Версаль”) лесхоз передал в долгосрочную аренду (49 лет) частным фирмам как земли обычного леса под строительство коттеджей. И еще тот же лесхоз намерен отдать в аренду около 300 га, а размеры территории музея-усадьбы сократить с 657 до 62 га. Похожая ситуация — в музеях-усадьбах “Мураново”, “Ясная Поляна”, на побережье Хмелевских озер “Сочинского” НП, в заказнике “Балтийская коса” и в других местах — там, где можно особенно выгодно вложить капитал, в том числе и спекулятивный.

Таким образом, недавняя диверсификация землепользования и изменение направлений экономического и социального развития на общенациональном и местном уровнях сформировали новую ситуацию, к которой ныне существующие формы охраны культурного и природного наследия оказались во многом не готовы. Наметившиеся тенденции востребованности земельных долей, активизации их оборота создают серьезные предпосылки для перманентного землеустройства, образования мелких землепользований, появления чересполосных участков, вклинивания излишнего перемежёвывания земель различного целевого назначения. Все это говорит о том, что “земельный вопрос” может стать источником весьма серьезных проблем не только, а порой даже и не столько при создании и расширении границ земель ООПТ, где земля

полностью изымается из оборота, но и в границах особо охраняемых территорий с множеством земельных собственников, которые вольно и невольно формируют неадекватное охране объектов наследия землеустройство. Здесь проблема земельных отношений становится трудно преодолимой преградой для оптимизации структуры природо- и землепользования, в то время как необходимость ее проведения очевидна.

Очевидно, что нарушенная прежде в процессе эксплуатации историко-культурная и природная архитектура ландшафта, будут характеризоваться несбалансированностью различных угодий, а использование земли — неадекватным конкретному виду и категории территории охраны наследия. В то же время такой дисбаланс в структуре сельхозугодий часто может быть технически легко устраним.

Например, во-первых, площадь сенокосов и пастбищ может быть расширена до оптимальных размеров путем залужения эродированных и малопродуктивных пашен, а “выродившиеся” луга — запаханы.

Во-вторых, вывод пахотных земель из использования и оборота обуславливается и тем, что часть земель в хозяйственных зонах особо охраняемых территорий могут быть не включены в сельскохозяйственное производство по причинам экономического характера — несостоятельности их хозяев. При отсутствии спроса со стороны других лиц, эти земли будут зарастать сорняками и мелкоколесьем, изменяя ландшафт, поэтому они должны быть законсервированы.

В-третьих, изменение землеустройства, в известной мере, обусловлено и тем, что для осуществления целей и задач собственно историко-культурных и природных комплексов необходимо создание “полей-экспозиций”, участков развития производственной и социальной инфраструктуры и т.п., под которые также нужна определенная земельная площадь, в том числе и сельхозугодий.

И, наконец, в-четвертых, оставшиеся массивы сельхозугодий в хозяйственных зонах должны использоваться не только в соответствии с режимными требованиями данной категории земель особо охраняемых территорий, но и с требованиями концепции экстенсивного природопользования и адаптивной интенсификации сельского хозяйства. Их реализация будет основываться на существующем производственно-техническом потенциале крестьянских (фермерских) хозяйств и/или кол-

лективных сельхозпредприятий. Если же техники, например, недостаточно, чтобы обеспечить требуемую культуру земледелия, необходимые объемы производства и его эффективность — масштабы производства, очевидно, следует сократить. Это опять-таки потребует изменения структуры посевов (увеличения площади многолетних трав) и/или сельхозугодий (перевода пашни в менее энергоемкие сенокосы и пастбища).

Следовательно, сегодня, *регулирование земельных отношений в целях наиболее рационального использования земель особо охраняемых территорий, где много земельных собственников — один из базовых элементов общей стратегии их формирования и развития.* Это требует проведения, в числе первоочередных мероприятий, сплошной инвентаризации ее земельных ресурсов, с целью выявления рациональности их использования, а также нарушенных, деградированных и других земель.

На основании инвентаризации разрабатывается концепция дальнейшего использования земельных участков, содержание которой во многом будет определяться тем, какова будет роль администрации особо охраняемой территории как участника земельных отношений. Именно от этого будет зависеть дальнейшее реальное использование здесь земель, их трансформация в другие виды угодий, а также развитие первичного рынка земель через аренду, субаренду и другие сделки с землей, разрешенные законом.

Безусловно, изменение собственности на землю для оптимизации земельных отношений должно основываться на предварительном эколого-экономическом и социальном анализе использования всех земель на данной территории, веско аргументирующем в виде аналитических расчетов и картографических материалов землеустройства целесообразность проведения данного мероприятия. Эта работа должна выполняться заинтересованными сторонами: администрацией охраняемой территории, представителями местных (региональных) органов власти, местных жителей и других заинтересованных сторон с привлечением независимых профессионалов-экспертов соответствующих научно-исследовательских учреждений.

Для практической реализации этой концепции сегодня нужен и эффективный механизм, регулирующий перераспределение собственности на земельные участки для таких территорий — либо на основе рыночного

ценообразования, либо путем бюрократических решений. Сегодня Земельный кодекс РФ *ст. 95, п.5* предоставляет органам государственной власти право "...принимать решение о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых территорий с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа и об ограничении на них хозяйственной деятельности".

При этом устанавливается (*ст. 63, п. 1*), "что изъятие земельных участков, в том числе путем их выкупа осуществляется после:

1) предоставления по желанию лиц, у которых изымаются, в том числе выкупаются земельные участки, равноценных земельных участков;

2) возмещение стоимости жилых, производственных и иных зданий, строений, сооружений, находящихся на изымаемых земельных участках;

3) возмещение в соответствии со *ст.62 ЗК* в полном объеме убытков, в том числе упущенной выгоды".

После вступления в силу Закона "Об обороте земель..." логичен цивилизованный механизм изъятия земель в местах, где создаются особо охраняемые территории и в границах их отдельных категорий — выкуп (или равноценный обмен) земельных участков у их владельцев. Однако для этого необходимо наличие, по меньшей мере, двух условий: необходимые финансовые средства для выкупа или земельные участки для обмена и согласие землевладельцев их продать или обменять. Сегодня государство вряд ли располагает достаточными финансовыми средствами для целей единовременного выкупа необходимой части земель у их владельцев, а также возместить все связанные с этим убытки. Согласно *ст.57, п.3* Земельного кодекса: "Возмещение убытков осуществляется за счет соответствующих бюджетов или лицами, в пользу которых изымаются земельные участки..." Поэтому, если выкупать, то придется выкупать самые ценные земли. В США, например, для выкупа частных земель для особо охраняемых территорий создан специальный фонд. Украина в 2004 г. противопоставила захвату земель под дачи в природоохранной зоне НП "Шацкие озера", расширение площади парка сначала с 25 до 32, а затем и до 39 тыс. га.

В то же время частные структуры и лица, располагающие необходимым для выкупа земель капиталом, в ряде случаев, смогут приобретать отдель-



ные, малые виды историко-культурных и природных комплексов (музей-усадьбу, например), или брать в долгосрочную аренду (музей-усадьба Ю.М.Лермонтова — “Середниково”), не изменяя ее функционального предназначения. Зарубежный опыт показывает, что частник способен эффективно восстанавливать и сохранять относительно небольшие памятниковые объекты, как это и происходит на Западе, где, например, владельцы старинных замков ежегодно отчитываются перед правительством, — на что пошли средства, которые были выделены для восстановления и сохранения памятников истории и культуры. Владелец такого памятникового объекта может его продать и даже “отдать в надежные руки”. Так, в 2004 г., дом-музей архитектора А.И.Мельникова, его владелец — сын архитектора, передал в федеральную собственность. Пенсионер уже не мог адекватно содержать памятник.

В то же время сегодня и государство не располагает достаточными средствами для того, чтобы обеспечить надлежащее содержание и охрану памятников истории и культуры. А их передача сейчас в частные руки — совсем не простая проблема и для Госдумы, и для Правительства России. Для ее разрешения требуется ответить, по меньшей мере, на два вопроса:

— стоит ли государству отказываться от такого огромного количества ценностей в случае приватизации памятников?

— каким должен быть механизм, обеспечивающий сохранность приватизированных историко-культурных объектов?

В этой связи представляется, что в нынешних условиях приватизация памятников может быть разрешена, в первую очередь, тех, которые нуждаются в “экстренной помощи”. А в основе приватизации таких памятников должно лежать государственное и частное партнерство. Установить законодательно ответственность за их целевое использование и сохранность, вплоть до уголовной — за грубое нарушение режима охраны, перестройку, разрушение и т.п.

Для организации остальных земель особо охраняемых территорий сегодня наиболее привлекателен и возможен реально поэтапный обмен земельных участков у их собственников. Процесс обмена земель предлагаем осуществлять на компенсационной основе: взамен земельных участков в границах охраняемой территории или земель, предназначае-

мых для ее создания их собственникам, предоставляются равноценные земельные участки из фондов перераспределения и земель запаса, т.е. за пределами особо охраняемой территории.

Возможность реализации этого пути сегодня еще достаточно реальна и в связи с тем, что земельные паи их владельцев пока не “обналичены”, т.е. не выделены в натуре на конкретных полях, — нет “черного передела”. Поэтому проблема равноценного обмена, — компенсации не только по размерам земельного пая, но и по уровню плодородия, удаленности и др., путем увеличения (уменьшения) площади предлагаемого участка в другом месте, не стоит так остро, что, конечно, смягчит и проблему процесса обмена — перераспределения земель.

Выделение и мелиорация участков резервных земель из фонда перераспределения и земель запаса, для компенсации земельных паев их владельцам, позволит вовлечь неиспользуемые земли в оборот и расширить площади сельхозугодий. Если же особой нужды в этом нет, — земли подлежат консервации.

Этот механизм обмена может быть достаточно эффективным при создании и расширении границ земель тех категорий особо охраняемых территорий, где хозяйственное использование и оборот земель запрещается или ограничивается. Однако и в этом случае остается проблема необходимости возмещения убытков (здания, постройки и др.). И хотя они и меньше — на размер стоимости земельного участка, предложенного к обмену, — все же могут оказаться значительными.

Избежать проблемы возмещения убытков и/или смягчить ее в значительной мере, а также все недоразумения и земельные споры, связанные с этим, позволит другой предлагаемый механизм стимулирующего компенсационного обмена. Суть его в том, что после компенсационного обмена сельскохозяйственные угодья, которые перейдут в распоряжение администрации особо охраняемой территории, могут так и продолжать использоваться в сельскохозяйственном производстве, не меняя даже форму хозяйствования. Изменится лишь одно, но принципиально важное условие — собственником земель станет государство в лице администрации территории охраняемого наследия, которая станет арендодателем. А арендатором может стать и бывший собственник земельного участка. Он обладает на земельную аренду этого участка

преимущественным правом, а если на участке находятся его постройки, здания, сооружения — исключительным (ЗК РФ: ст. 35, п. 1). В этом случае фактическая площадь его земель в пользовании может увеличиться в два раза (компенсационный + арендованный участок), что и является стимулом. Однако право собственности сохраняется только на один земельный участок.

Применение механизма стимулирующего компенсационного обмена повышает не только эффективность регулирования земельных отношений, но и эффективность охраны и использования объектов наследия в границах земель особо охраняемых территорий, а за их пределами — сельскохозяйственных угодий.

Целесообразность же, предпочтения распространения аренды сельскохозяйственных земель в границах хозяйственных зон известных категорий территорий охраняемого наследия, когда их администрация является арендодателем [10], обусловлена рядом обстоятельств

1. В договоре аренды земли намного легче изменить условия или вообще его ликвидировать при несогласии общественности и/или вышестоящей организационной структуры охраняемого наследия, чем в тех случаях, когда земли особо охраняемой территории принадлежат иному землевладельцу.

2. В случае аренды появляется большая возможность учитывать специфику каждого отдельного участка передаваемого в аренду (его природоохранную ценность, место в экосистеме, уровень плодородия и т.п.). Поэтому договор может содержать дополнительные требования, отражающие особенности производства каждого отдельного участка территории (обязательная адаптивность эксклюзивному режиму охраны, возделывание определенных видов культур и даже сортов, улучшающих ландшафт, компенсацию в случае невозможности следовать конъюнктуре цен рынка и др.), а также использования земли (улучшение структуры почвы, повышение содержания гумуса, борьба с кислотностью, эрозией и т.д.). В определенных условиях и сама администрация территории охраны наследия будет платить арендатору за пользование земельным участком, например, оплата за сенокосение участков — сеном.

3. Контроль рационального режимного использования арендованного земельного массива гораздо действеннее, поскольку пользователь знает,

что в случае нарушения договора аренды он будет лишен всех прав на арендованную землю.

4. Арендная плата, как и платежи по земельному налогу, пополняют доходные части бюджетов соответствующих уровней. Однако арендная плата лучше коррелирует с рыночной стоимостью земли. Следовательно, не теряя принципиального права собственности на землю, администрация охраняемой территории может получать стабильный дополнительный доход. Эти средства могут использоваться как на улучшение сельхозугодий, так и на совершенствования охраны.

5. Гибкое регулирование размеров арендной платы расширяет возможности администрации охраняемой территории в привлечении сюда необходимых кадров и рабочей силы.

6. Строительство на земельных участках, предоставляемых в аренду, природоохранных, мелиоративных и других объектов может осуществляться быстрее и дешевле, поскольку экономятся средства на приобретение земли.

7. Застройка предоставляемого в аренду земельного участка регулируется, в том числе и администрацией охраняемой территории. Это позволит избежать актуальной глобальной проблемы исчезновения природных массивов из-за расширения строительства.

8. При сдаче земли в аренду не выгодно придерживать высокопродуктивные сельхозугодья (земли) для продажи со спекулятивными целями, а значит, больше земли станет доступно для использования.

Конечно, при таком перераспределении земель возникают проблемы, связанные с затратами на освоение, окультуривание резервных сельхозугодий или на их консервацию. Однако эти затраты при рациональном хозяйствовании скоро окупятся, и поэтому они несравнимы с теми невосполнимыми потерями, которые могут произойти в случае постоянных неразрешимых противоречий при наличии множества земельных собственников в границах известных земель особо охраняемых территорий в условиях, когда администрация такой территории будет всегда находиться на положении "бедных родственников". Поэтому очевидно, что даже в обозримой перспективе эффективность инвестиций будет выше в те особо охраняемые территории, где структура земельных участков оптимизирована как в отношении их хозяйственного использования, так и в отношении форм собственности.

Другое дело, что среди администраций территорий мягкого режима охраны найдутся и такие, которые не захотят обременять себя дополнительной хозяйственной деятельностью. Все дело в том, что нынешняя схема организации и управления территориями охраняемого наследия во многом сходна с существовавшей при плановой экономике. Сегодня же, когда в стране рынок, в механизме управления такими территориями должны быть заложены и рыночные экономические принципы. Конечно, речь здесь не об автаркическом развитии территории, а о комплексном решении вопросов с привлечением широкого круга партнеров в целях более полного использования ее природно-экономического потенциала для сохранения историко-культурного и природного наследия.

Скоординированная деятельность хозяйственных структур, расположенных в границах земель особо охраняемой территории, повысит ее роль и значимость как единого субъекта хозяйствования и формы охраны наследия. Более благоприятные условия для роста доходов населения (землепользователей), а значит и инвестиций в развитие такой территории, обеспечат льготное налогообложение земельных участков и/или арендную плату ниже рыночной стоимости земельной ренты. А за пределами данной территории дополнительным источником дохода может стать земельный участок, выделенный для компенсации земельной доли в границах охраняемой территории.

Увеличение площади земель под единоначалием в границах историко-культурных и природных комплексов позволит расширить и возможности более гибкого использования их территорий — в зависимости как от внутренних эколого-экономических условий самой территории, так и от внешних. В экстремальных ситуациях — после неурожая, экономических кризисов и т.п., — хозяйственная зона охраняемой территории может быть расширена для того, чтобы, например, сохранить здесь численность редких, наиболее типичных или, вообще, всех видов животных. И, наоборот, эта зона может быть сокращена при иных условиях. Расширяются и возможности более эффективного использования материальных и финансовых ресурсов на территории охраняемого наследия: они могут концентрироваться в нужных местах в зависимости от эколого-экономической целесообразности.

Регулирование земельных отношений в границах охраняемых территорий путем их реформирования снимает и другие проблемы, если на этот процесс смотреть не столько с точки зрения сегодняшнего дня, сколько с позиции последующих поколений. Уже через 10-15 лет может сложиться такая ситуация, когда на земле будут работать не 10-15%, а всего 2-3% тех, кто сегодня получил землю (среди них — 40% пенсионеров). То есть придет новое поколение, которое захочет жить и работать в условиях сельской местности, но которому землю никто не выделял. Если не подготовить условий для того, чтобы эти люди получили землю и работали на ней, это может привести к тяжелым последствиям. Решить этот вопрос могут, прежде всего, широкие возможности предоставления земель в аренду.

При ныне сложившемся в России земельном федерализме, каждый субъект федерации может оказывать влияние на регулирование своих земельных отношений (на Кубани землю продать непросто, а в Саратовской области давно ею торгуют), вплоть до предоставления этого права представителям органов местного самоуправления. Поэтому и регулирование земельных отношений на землях особо охраняемых территорий, очевидно, также будет иметь свою “региональную окраску”, а значит и специфику отношения к охране наследия. Тем не менее, при создании и расширении границ земель особо охраняемых территорий, а также в их пределах, оптимизация землеустройства — принцип единый для всех территорий охраняемого наследия, где хозяйственная деятельность регулируется.

Безусловно, на проведение такой серьезной работы потребуются средства. Районные бюджеты сегодня небогаты. Считаем поэтому целесообразным: обращение администраций тех особо охраняемых территорий, где необходимость перераспределения земель очевидна, а также администраций районов (областей), где они расположены, в вышестоящие органы (областные, региональные, федеральное правительство) с предложением аккумулировать большую часть земельного налога (в течение определенного срока — 10-20 лет в границах площади реорганизации землеустройства) в местном районном бюджете с последующим использованием средств на организацию земель особо охраняемых территорий.

В границах охраняемой территории — на оптимизацию структуры землепользования и консервацию земель, а за ее пределами — на

мелиоративные работы по “реанимации” сельхозугодий, вводимых в оборот для компенсации владельцам земельных долей в границах этой охраняемой территории. Средства также необходимы на подготовку землеустроительно-планировочной документации. Представляется, что реализация такого подхода в решении земельного вопроса на особо охраняемых территориях отвечает требованиям заинтересованных сторон. Этот подход имеет и правовое обоснование в Конституции РФ: земля — общенародное достояние. Кроме того, Земельный кодекс РФ дает право землю изымать для общих интересов.

Конечно, такое предлагаемое разрешение проблемы противоречий хозяйственной деятельности и охраны наследия на особо охраняемых территориях не претендует на универсальность. Наряду с этим, эта проблема в разной мере здесь может разрешаться путем организации различных корпораций с участием туристских фирм, городов, муниципальных органов, путем создания прогрессивных форм сельхозпредприятий, а также спонсорской поддержкой частных структур и т.п.

Увеличение же лишь числа земель особо охраняемых территорий, расширение их общей площади при отсутствии эффективных экономических механизмов, консолидирующих интересы всех расположенных здесь организационно-хозяйственных структур на рациональное использование потенциала территории в условиях рынка может обернуться против самой этой формы охраны историко-культурного и природного наследия.

#### Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации по состоянию на 1 октября 2002 г. Профессиональные юридические системы КОДЕКС®, М.: “ПРОГРЕСС”, 2002.

2. Денисов Б. О развитии национальных природных парков Рослесхоза // “Экономика и жизнь”, №10, март, 1994 г., с. 11.

3. Регулирование земельных отношений на территории музея заповедника // Обоснование организации музея-заповедника в Тотемском районе Вологодской области. Научный отчет “Института Наследия”, 2000 с.137.

4. Понамаренко С.В., Беляева Т.В. Экологическая экспертиза территории Государственного Бородинского военно-исторического му-

зая-заповедника и его охранной зоны // Бородинское поле. История. Культура. Экология. М.: РосНИИ реставрации, 1995. С.136.

5. Музей-заповедник "Куликово поле": Концепция развития // Научные труды. Т. 1 и 2. Государственный военно-исторический и природный музей-заповедник "Куликово поле"; Российский НИИ культурного и природного наследия. Москва-Тула, 2000.

6. Шолохов А.М., Турчин Т.Я. Природа и природопользование на территории Государственного музея-заповедника М.А.Шолохова // "Наследие и современность". Вып. 8. М.: Институт Наследия, 2000. С.105.

7. Ульянинский О.М., Шейман В. Бородинское поле Его Императорского Величества имение. М., 1914.

8. Государственный архив Тульской области (далее — ГАТО). Ф. 90 ("Канцелярия Тульского губернатора"). Оп.1. Д. 621. Лл. 31-32, 44.

9. Закон РФ "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" №3612-1 от 9 октября 1993 г. — Ст.3 // Российская культура в законодательных и нормативных актах. Музейное дело и охрана памятников. 1991-1996. М.: Изд-во ГИМ, 1998. С.30.

10. Закон РФ "Об особо охраняемых природных территориях" от 15 февраля 1995 г // Сборник нормативных актов за 1995 год. "Правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды". М.: РЭФИА, 1996.